ESTUDIO

SOBRE

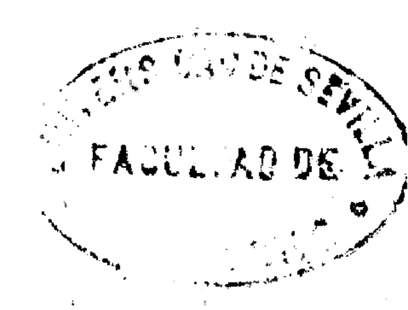
LA EXTRADICIÓN Y LOS DELITOS POLÍTICOS

POR

D. ANTONIO DE MENA Y ZORRILLA







MADRID
IMPRENTA DE LA REVISTA DE LEGISLACIÓN
á cargo de J. M. Sardá
Ronda de Atocha, núm. 15, centro.

1887

Excmo. Sr. D. ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO

Permítame V., mi respetable y querido amigo, que usurpe para este modesto opúsculo el honor de parecer ante el público, bajo el amparo de su ilustre nombre. Tal cual es, debe á V. su origen, como nacido, en realidad, de unas conferencias que, obtemperando á sus deseos, hube de pronunciar, hace algunos años, en el Ateneo de Madrid. Idéntico á ellas en el fondo, se muestra acrecentado con el fruto de estudios posteriores que ha hecho indispensables la publicación de nuevos é importantes trabajos sobre el propio asunto, especie de problema político contemporáneo.

Acaso haya ganado así, en condiciones de autoridad y acierto, lo que en originalidad pueda haber perdido. De todos modos, no viene á la luz pública fuera de toda sazón. En tiempos pasados y cuando una política de más vigorosa represión constituía la garantía del orden público, hubiérase tal vez reputado como obra de partido, lo que, conforme al más sincero y formal intento de su autor, se limita á una mera exposición de doctrina. En las circunstancias presentes, desaparece por completo semejante temor, y sin ofensa de nada ni de nadie, puede someterse á riguroso y concienzudo examen el crimen político. Si resulta de él, despojado de su siniestro prestigio y aun amenazado por las severas corrientes de la

opinión, en los privilegios que había logrado usurpar, sea en buen hora; que no hay tiranía más funesta que la del error, ni error más pernicioso que el que, confundiendo el bien con el mal, ataca el orden moral en las conciencias, y el orden público en la vida social.

Si la ejecución hubiese correspondido al propósito, podría lisonjearme de obtener, para este ensayo, la aprobación de V., prenda para mí casi segura de no desmerecer por completo la del público.

De todos modos, me es sobremanera grato reiterar á V. la profunda consideración con que es su más afecto amigo y S. S.

Q. B. S. M.,

Antonio de Mena y Zorrilla.

PARTE PRIMERA

CAPÍTULO PRIMERO

La extradición en general.

La palabra es nueva; el hecho que significa se presenta desde las más remotas edades, bien que de un modo irregular y antes como cuestión de fuerza y caso de guerra, que con los carácteres de una institución jurídica. El crimen de los gabaitas suscita general indignación entre los hebreos; la tribu de Benjamín se niega, sin embargo, á la entrega y castigo de los culpables, y las demás tribus se arman y caen sobre ella y con ella luchan hasta su exterminio; los lacedemonios hacen guerra á los mesenios por cuestión análoga; los aqueos amenazan á Esparta de romper la liga que con ella los unía, si no les entrega los que habían atacado una de sus ciudades; los atenienses públicamente se declaran dispuestos á no dar asilo á los que, habiendo atentado á la vida de Filipo, se refugiasen en su territorio. He aquí, con algunos más, los casos comunmente citados como ejemplos de la extradición en la antigüedad (1).

(1) Grocio, *De jure belli*, lib. IX, cap. 21.—Faustin Hélie, *Traité de inst. crim.*, tomo II, pág. 64.

Y es lo cierto, que por entonces y hasta época relativamente reciente, ni podía ser vivamente sentida su necesidad, ni se daban condiciones adecuadas para su ejercicio. Cuando los pueblos no entraban en contacto, por decirlo así, sino en los campos de batalla, y la paz consistía sólo en su propia concentración y respectivo aislamiento, rara vez y en graves circunstancias, interrumpido con difíciles embajadas, ¿cómo podía surgir la idea de prestarse mutuo auxilio en la administración interior de la justicia, ni cómo sostener las frecuentes y dilatadas negociaciones que para ello se hubieran menester?

A esto se agrega, que la impunidad dejaba de existir desde que el culpable, con su voluntario destierro, se imponía una pena sólo inferior á la de muerte; que tal era aquél, en tiempos que se consideraba al extranjero como enemigo, y la libertad, si no la vida, corría inminente riesgo, allí donde no alcanzaba la protección de las patrias leyes (1).

Pero el mayor obstáculo de la extradición consistía, acaso, en la inmunidad de los asilos. Arduo sería decidir de un modo absoluto, si tuvieron más de funesto que de provechoso, y determinar á qué lado se inclina la balanza, entre la impunidad facilitada al culpable y la protección otorgada al desgraciado. Mas cuando se renueva la memoria, así de la antigüedad como de los siglos medios, tiempos de continua guerra, de dura servidumbre y cruelísimos castigos, no puede menos de asociarse el ánimo al sentimiento de humanidad que hacía del templo el *aram salutis* del mísero fugitivo. Por fortuna, y dada la piedad ingenua de pueblos sencillos, el propio temor á la Divinidad que embotaba los filos de la humana justicia, debía influir en la regeneración moral del culpable.

De muy diversa índole y odiosos de todo punto, fueron los asilos creados por el insensato orgullo de los Emperadores ro-

---

(1) Véase el notable folleto del Dr. Vladimiro Pappafava, Profesor de Zara, titulado: *De la condizione degli stranieri*, y su obra *Il Diritto internazionale privato*.

manos, levantado hasta emular á los Dioses y convertir en sagradas sus propias estatuas, erigiéndolas en inviolables protectoras del delincuente que lograba asirlas. Pero la contrariedad más persistente que se opuso al establecimiento normal de la institución de que tratamos, consistió en otra profanación que, andando los tiempos, experimentó el derecho de asilo, profanación sugerida por una superstición del patriotismo, más noble, por tanto, en su origen, pero no menos perniciosa en sus efectos. Considerose como acto de elevada y generosa política y expresión á la vez de la propia soberanía é independencia, el abrir el suelo nacional á todo fugitivo que á él se amparaba; y de aquí, aquella célebre máxima de los jurisconsultos franceses: «*Liber fit quisque solum Galiæ cum asyli vice contingerit*» (1).

Los progresos de la general cultura han cambiado por completo la faz de las cosas, disipando funestas preocupaciones y poniendo en luz de evidencia, no sólo las mutuas ventajas, sino la necesidad y aun el deber de la extradición. Las naciones no son ya natural y necesariamente enemigas; antes bien, mejor apreciada la íntima solidaridad de sus progresos, tienden con frecuencia á prestarse mutuo auxilio. El cosmopolitismo de las costumbres modernas, despoja en gran parte de temor y sufrimiento el voluntario destierro, y convida con la impunidad á la fuga; mas, en cambio, el criminal fugitivo no puede menos de ser recibido como un huésped importuno y peligroso, vivo y contagioso ejemplo de la facilidad con que se viola la santidad de las leyes y se elude la acción de la justicia. Y en efecto, dada la frecuencia y facilidad de las comunicaciones, en innumerables casos, quedaría impune y triunfante el crimen, si la acción de los Tribunales no pudiera alcanzar más allá de las propias fronteras. La nación que, persistiendo en el antiguo sistema de insensata hospitalidad, se constituyese en verdadero asilo, reduciría á verdad tristísima

---

(1) Faustin Hélie, obra y lugar ya citados.

las fábulas que presentan, en sus orígenes, á Tebas, Atenas y Roma, como otros tantos refugios de vagabundos y malhechores, y atraería á su seno la escoria de los demás pueblos, no para regenerarla ni elevarla á nueva vida en un mundo nuevo y bajo la saludable y redentora ley del trabajo, como en las colonias penitenciarias de la Occeanía, sino para acrecentar las heces harto abundantes que se agitan y fermentan en el fondo de nuestras viejas sociedades.

Las armonías económicas, de innegable evidencia cuando se las contempla en la serena esfera de los principios y abstracción hecha de lugar y de tiempo, dejan tal vez de parecerlo, concretadas por estas circunstancias y ante las apremiantes exigencias y los sagrados intereses de nacionalidad. No así las armonías del derecho. La ubicuidad del mal y la mancomunidad de intereses lleva á los pueblos, aun por el camino de su propia conveniencia y egoísmo, á considerarse cuáles son en realidad, socios y colaboradores en la común obra de dar cumplimiento á la justicia. Pláceme aquí recordar que estos mismos principios, por manera sencillísima y bajo una forma cristiana, fueron ya invocados por los Reyes Católicos, en uno de los tratados de extradición más antiguos por su fecha y más modernos por su espíritu y contenido, como concerniente sólo á delitos comunes, á saber: el que celebraron en 1492 con el Rey D. Manuel de Portugal. «Y nos fué suplicado, léese en él, que confirmásemos el dicho concierto; por ende, acatando que lo susodicho es servicio de Dios y ejecución de su justicia, tuvímoslo por bien» (1).

Pero esta colaboración de los diversos Estados, ¿exige precisamente el empleo de la extradición? Observa Grocio (2) que, no siendo admisible ni conveniente que una nación intervenga armada dentro de las fronteras de otra á efecto de castigar determinados delitos, síguese de ello que la nación á que

---

(1) Ley 3.ª, tít. 36, lib. 12 de la Novísima Recopilación.

(2) *De jure belli*, etc., cap. XXI, párrafo 4.º

se ha refugiado el criminal, está obligada á castigarlo por sí misma ó entregarlo para su castigo al Gobierno que lo reclama. Ahora bien, ¿no pudiera reemplazarse la extradición por una especie de competencia universal de todos los estados contra todo delincuente hallado en su territorio?

No han faltado partidarios á esta doctrina cuya adopción se impone irrecusablemente al corto número de escritores que, insistiendo en rendir culto al antiguo derecho de asilo, condenan en absoluto la extradición del criminal fugitivo (1). Un publicista ilustre, el Sr. Pinheiro Ferreira (2), se distingue entre ellos como adversario resuelto de la extradición y mantenedor no menos decidido de esa competencia de todos los Estados. Y es lo cierto que la extensión y frecuencia de la extradición puede variar, según el sistema que en cada país rija, en orden á la competencia criminal. Donde domina el principio exclusivo de la territorialidad, como en Inglaterra y los Estados Unidos, y la ley se limita á castigar los delitos perpetrados en el propio suelo, el vacío, por decirlo así, que este sistema deja, es el mayor posible, y la extradición, por consiguiente, ha de alcanzar su mayor amplitud. Explícase así que

---

(1) Duélenos contar en este número al Sr. Escriche. Véase su «Diccionario de legislación, artículo *Extradición.*» Más vehemente que él Mr. Lapey, en su memoria titulada, *Les etrangers en France*, premiada por la facultad de Derecho de París, califica la extradición de *derecho cruel*, y lamenta que Francia no salve al fugitivo así como emancipa al esclavo que llega á su suelo. Larga lista suele formarse de publicistas á quienes se supone adversos á la extradición. Calvo (*Traité de droit int.*, tomo II, pág. 322), después de examinar y de fijar el verdadero sentido de sus opiniones, se decide á asegurar que ningún jurisconsulto de algún mérito, niega que la extradición, cuando no sea de derecho estricto y constituya una obligación perfecta, es, al menos, un deber de moral pública. Es un hecho notable y no muy conocido, que Francia, la nación por excelencia promovedora de la extradición, adoptó en 1831 la resolución, felizmente no llevada á cabo, de no pedir ni conceder ninguna, resolución comunicada á las Potencias interesadas, por una circular del Ministro Sebastiani.—V. Lammasch. *Le droit de extrad.*, pág. 27 y nota 2.

(2) *Revue etrangere*, T. I, pág. 65.

Inglaterra haya estipulado la entrega de sus propios naturales al país en que delinquieron, aun con renuncia expresa á la reciprocidad, según se ve, entre otros Tratados, en el que celebró con España en 4 de Junio de 1878 (1). Donde, por el contrario, se atribuye á la ley penal cierta competencia extraterritorial, como en España y aun más ampliamente en Italia y en el Imperio alemán, restríngese el espacio que debe llenar la extradición, sin que en manera alguna pueda quedar suprimido. Aun dada la pretendida universalidad de la competencia, habría lugar, sin embargo, á distinguir en ella de calidad y de grados, y la del Estado donde se perpetró el delito será siempre preferente, por el mayor interés del mismo en la represión, por la mayor ejemplaridad de la pena impuesta y cumplida en el país de la ofensa, y, sobre todo, por las especiales condiciones de facilidad y acierto que, en él y sólo en él, puede hallar el procedimiento. La competencia *extraterritorial*, que algunos más propiamenre llaman *subsidiaria*, se ejercerá, ora procesando al nacional por delito cometido fuera del terri-

---

(1) Así en Inglaterra como en los Estados Unidos, dista mucho la práctica en este punto de ser uniforme y constante. En Fiore (*Effetti internazionali delle sentenze penali*, Roma 1877, § 286), y en Calvo (T. II, pág. 373) puede verse la indicación de varios tratados celebrados por ambas naciones que lo demuestran. En el texto inglés del tratado anglo-español, es evidente y aun literal, por parte de Inglaterra, la renuncia á la reciprocidad, y el sometimiento de sus naturales á la extradición. Conviene, sin embargo, observar que esa desigualdad á primera vista injusta en que ambas naciones se colocan, se resuelve en la más perfecta armonía, dada la respectiva legislación de cada país. Inglaterra entrega al inglés que no podría castigar en su patria, para que pueda serlo en el país donde ha delinquido. España, por el contrario, retiene al español para que sea juzgado, como puede serlo, por sus propios Tribunales (artículos 336 y siguientes de la ley orgánica de Tribunales). La ventaja que nos proporcionaba este Tratado, quedó malograda por el artículo 826, núm. 3.° de la ley vigente de Enjuiciamiento criminal, donde queda prohibido en absoluto que se pida la extradición del extranjero refugiado en su país. ¿Se tuvo presente al redactar este artículo el convenio anglo-español?

torio patrio, ora al extranjero por delito grave perpetrado en tierra extraña y no castigado en ella; pero su función más frecuente y provechosa será el ejercicio de la extradición del criminal fugitivo.

Y, en efecto, vemos que su práctica se desarrolla al par que los progresos de la civilización despiertan el sentimiento de su utilidad y ofrecen las condiciones indispensables á su empleo. Las investigaciones de estos últimos años han descubierto antiguos tratados destinados á establecerla, citándose, como de más remota fecha, el celebrado en 1174 entre Enrique II de Inglaterra y el Rey Guillermo de Escocia (1).

Más así éste como los demás tratados que durante largo tiempo le siguieron, únicamante versaron, con rara excepción, sobre los crímenes de traición ó felonía. Pudiera, sin embargo, sostenerse que no mucho después de aquella fecha, debió ya aplicarse la extradición, aunque sin la solemnidad de tales convenios, á los autores de delitos comunes singularmente graves. Su práctica había sido casi siempre imposible mientras el Imperio romano encerró en sus fronteras el mundo civilizado, y pudo decirse con el poeta Rutilio Numantino, á la ciudad eterna:

«Urbem feciste quod prius orbis erat» (2).

Las leyes reguladoras de la competencia cubrían el espacio que hubiera podido ocupar la extradición. Pero al renacer los estudios y recobrar nueva y universal autoridad aquella legislación imperecedera, existían ya la unidad y la variedad que se requerían para que la extradición fuese á un tiempo necesaria y posible: la unidad moral del cristianismo y la variedad de las naciones. Fundados en esa unidad llegaron á proclamar los tratadistas, como nuestro insigne Covarrubias, la compe-

---

(1) Teichmann, *Les delits politiques et le regicide.—Revue de droit international*, tomo XI, pág. 475.

(2) Verso citado por el Dr. Pappafava, obra citada, pág. 9.

tencia universal contra los perpetradores de grandes crímenes, y el deber del Juez, cuando por sí no los castigaba, de entregarlos á la jurisdicción extranjera á quien mejor incumbiese hacerlo (1).

En tan propicias circunstancias debió, sin duda, comenzar la extradición ordinaria, inadvertida y sin fecha, como nace siempre la costumbre, pero trayendo su raíz de hondo y muy de lejos. El testimonio de Grocio nos parece en este punto tan terminante como irrecusable, cuando afirma, en su célebre obra publicada en 1624, que, *en aquel siglo* y *los próximos anteriores*, era derecho admitido, en la mayor parte de las naciones de Europa, la entrega de los delincuentes políticos y *la de los reos de crímenes atroces* (2).

La extradición que ha podido nacer sin tratados y que pudiera hoy subsistir sin ellos, aunque de ellos reciba mayor perfección y eficacia, no hubiera podido desarrollarse sin su auxilio, ni alcanzar el carácter que hoy tiene de una institución jurídica, verdaderamente normal, fundada en el derecho de gentes. La era de esos tratados comienza en el último siglo; el nuestro casi se inaugura consagrándole un monumento insigne en el de Amiens, tan importante y célebre cuanto de efímera duración, en que se obligaron cinco Potencias europeas á la mutua entrega de los culpables de graves delitos; los años subsiguientes de constantes guerras, no fueron favorables al desarrollo de la institución; desde 1820 continúa, aunque lenta y poco numerosa, la interrumpida serie de tratados; pero á partir de 1843, debiéndose á Francia el saludable ejemplo, se multiplican en creciente progresión. Difícil sería reducir á número los que hoy ligan á las naciones europeas, ora entre sí, ora con los pueblos del otro lado del Atlántico ó con los del más apartado Oriente. Antes de mucho podrá darse por cumplido el voto de Beccaria, cuando deseaba, como medio el más eficaz

---

(1) *Practicarum Quæst*, cap. XI, núm. 10.

(2) *De jure belli*, lib. II, cap. XXI, § 5.º

de prevenir los delitos, que la pena siguiera al culpable, como la sombra al cuerpo, sin que pudiese hallar sobre nuestro planeta un palmo de terreno que diese abrigo á su impunidad (1).

---

(1) Beccaria, que tan vigorosamente clamaba contra el asilo eclesiástico, era mantenedor del territorial y adversario de la extradición, inconsecuencia que se explica satisfactoriamente teniendo en cuenta el espectáculo que á la sazón ofrecía á sus ojos la Europa, en orden á la justicia penal. Bernard (*Traité tehor. et prat. sur l'Extr.*, tomo 1.º al fin) observa y explica por igual motivo, que ni entre los filósofos ni entre los publicistas del siglo XVIII, exceptuando á Watel, se encuentra partidario alguno de la extradición, de la cual ni aun se hace mención en la Enciclopedia.

CAPÍTULO II

Origen de la inmunidad de asilo en favor del refugiado político.

Examinados el origen y fundamentos de la extradición en general, debemos someter á igual estudio la excepción por la que queda exento de ella el delito político. Si la institución, tal como hoy la conocemos, es nueva, la excepción es novísima; tanto, que puede considerársela nacida casi en nuestros días; pues antes de ellos no se la encuentra ni en la doctrina de los publicistas, ni en las leyes y tratados, ni en la práctica de las naciones. Tan general y constante era la opinión que estima la paz pública como uno de los más preciosos bienes de la vida social, y merecedor, por lo mismo, de ser eficazmente protegido.

Grocio, después de comparar á la acción popular, la que asiste á cada Estado para que no quede á merced de otro la impunidad ó castigo de los delitos graves en él cometidos, aplica especialmente esta doctrina al caso en que una nación ó su Jefe sean ofendidos, y les atribuye el derecho de exigir el castigo que su decoro y seguridad reclaman (1).

En cuanto á los tratados, ya lo hemos dicho: los crímenes de Estado fueron su primitivo y aun exclusivo objeto. El Asiento con Portugal, aprobado por los Reyes Católicos en 20 de Mayo de 1492, fué una excepción, acaso única por entonces, como referente sólo á la extradición por delitos comunes; mas al ser confirmado, años después, por Felipe II (1569), en el que

---

(1) *De jure belli*, cap. XXI, § 4.°

ajustó con el Rey D. Sebastián, fué ampliado al delito *læsæ majestatis*, quedando sometidos á mutua entrega, los reos que «se alzasen con alguna ciudad, villa ó castillo, ó hicieren y trataren en cualquiera manera contra los respectivos Estados» (1). Los tratados del siglo XVIII comprenden los delitos políticos al par que los comunes; y aun la Constitución de la República Norte-americana la estableció de igual modo, por su art. 4.°, entre los diferentes Estados que la componen.

Esto mismo sigue aconteciendo en el primer tercio de nuestro siglo. Suiza, el país clásico de la hospitalidad política, adopta, al menos de un modo implícito, por su Concordato intercantonal de 1809, la propia doctrina de los Estados Unidos; pues declara obligatoria entre los cantones la entrega del autor de cualquier crimen sin distinción alguna; y, en el orden internacional, expresamente estipula la extradición de los reos políticos, en 27 de Septiembre de 1803 con Francia, en 30 de Agosto 1808 con Baden, en 14 de Julio de 1828 con Austria, y nuevamente con Francia en 18 del mismo mes y año (2).

Si esto hacía Suiza, puede calcularse lo que harían otros países. En 10 de Diciembre de 1807, firman Dinamarca y Suecia el tratado de paz de Joenkoeping, por el que convienen en hacer mutua entrega de los culpables de crímenes de lesa majestad y alta traición: análoga estipulación establecen Austria, Rusia y Prusia en 1834, y en 4 de Junio de 1838, firman un tratado Austria y Cerdeña, comprensivo de igual obligación, que fué restablecida por el de paz celebrado entre ambas Potencias en 6 de Agosto de 1849. Mucho más larga pudiera ser esta lista, si agregásemos á ella los tratados, algunos de fecha muy reciente, en que se omite la excepción de los delitos políticos: hállanse en este caso, el ruso-sueco de 23 de Septiembre de 1860, y muchos de los celebrados por las naciones euro-

---

(1) Leyes 3.ª y 5.ª, tít. 36, lib. 12 de la Novísima Recopilación.

(2) Véase *Revue de Droit inter.*, 1881, números 7.° y 8.°

peas con los Gobiernos asiáticos. La verdad es, sin embargo, que aun en el silencio de los Convenios internacionales, la excepción habría de prevalecer en la práctica, impuesta por las corrientes irresistibles hoy de la opinión (1).

Pero éstas eran muy diversas en los tiempos de que hablamos, y en ellos la práctica internacional andaba de consuno con las doctrinas de los publicistas y el tenor de los tratados. Respecto á la antigüedad es notorio. Cuantos ejemplos cita Grocio, se refieren á la extradición política. En 1413 el Rey de Francia, Carlos VI, exigió al de Inglaterra que le fuesen entregados los autores de las turbulencias de París; en Febrero de 1661, accedió Dinamarca, á solicitud de Inglaterra, á la entrega de los que habían votado la muerte de Carlos I, suceso que se repitió el año siguiente con Holanda.

En 1798 reclamó y obtuvo la misma Inglaterra de la ciudad de Hamburgo, la entrega de Napper Tandy, acusado de haber promovido con escritos sediciosos la sublevación del Condado de Loutti (2), y en 1801 logró arrancar de la propia ciudad tres irlandeses complicados en la insurrección de su país; suceso verdaderamente memorable, porque la protesta á que dió ocasión, fué como la aurora del nuevo día que no debía tardar en brillar. Fuese iluminación generosa de la mente ó inspiración del despecho, fulminó Napoleón contra el Senado de Hamburgo la más acerba censura, en un despacho donde se leen estas palabras: «Vuestra carta no justifica vuestra conducta. La virtud y el valor constituyen el sostén de los Estados; la servidumbre y la bajeza los pierden. Habéis violado las le-

---

(1) Calvo, *Le droit international*, tomo II, pág. 411.—Respecto á los Tratados que comprenden ó no excluyen los delitos politicos, véase Teichmann, *Les delits politiques*, *Revue de droit international*, tomo X, pág. 475.—Bernard, *Traité de l'extradition.*—Paris, 1883, tomo I, pág. 420.—Lammasch, *Le droit de extradition.*—Paris, 1885, cap. III.—Stieglitz, *Etude sur l'ext.*, Paris, 1882, pág. 87.

(2) Fiore. *Sentenze penale str.*—*Delle ext.*, 1887, pág. 427.

yes de la hospitalidad de una manera que avergonzaría á las tribus nómadas del desierto» (1).

Estas célebres palabras contienen el germen de una doctrina que ha llegado á convertirse en dogma común de todos los pueblos cultos. Inglaterra, que tantas veces la había conculcado á impulsos del propio interés, aspira al honor de haberla proclamado antes que otra nación alguna, citándose, en prueba de ello, un notable discurso, pronunciado en 1815 ante la Cámara de los Comunes, por Sir James Mackintos, precisamente á propósito y en defensa de los refugiados españoles. Acaso con más razón puede calificarse de precursor de ella á Guizot en su libro sobre *La pena de muerte en los delitos políticos*; porque ciertamente todas y tal vez ninguna más de las razones que aduce á este propósito, arguyen contra la extradición del delincuente político. La ciencia penal, entre tanto, continuaba estadiza y afirmaba en 1815 y 1816, por órganos á la sazón de reconocida autoridad, que «cuando se trata de un crimen de Estado, jamás se niega la extradición, á menos de estar en guerra las Potencias» (2).

La gloria de la primera publicación científica en que directa y concienzudamente se mantiene esta doctrina, pertenece á Provo Kluit, en su libro de *Deditione profugorum*, publicado en 1829 (3).

Siguióse, poco después, la revolución de 1830 que, reconocida por la Europa, puso fin á la santa alianza, sustituyendo á sus principios, en la esfera internacional, el de no intervención, y, en el orden político, el derecho de cada pueblo á darse la forma de Gobierno que estime más conveniente. Consecuencia natural de uno y otro es la no extradición del delin-

---

(1) Billot. *Traité de l'extradition*, pág. 108.

(2) Carnot, *De l'inst. crim.*—En el mismo sentido Legraverand, ambos citados por Lammasch.

(3) Citado por Lammasch en su mencionada obra, pág. 25.

cuente político; por donde puede referirse á esa misma fecha, el reconocimiento y predominio de este nuevo principio.

Y con efecto, imposible era que la Francia, que acababa de cambiar de dinastía por medio de una revolución, considerase como verdaderos criminales, á los que en otros países intentaban actos parecidos, á impulso de las mismas ideas. No promulgó ley alguna especial sobre ello; pero, en 30 de Septiembre de 1883, negociaba con Suiza la derogación, en cuanto á *los crímenes contra la seguridad del Estado*, el art. 5.º del tratado de extradición de 1828; y, por circular de 5 de Abril de 1641, declaraba el Ministro de Justicia á los Fiscales, «que la extradición no podía tener efecto respecto á los delitos políticos; que el mantenimiento de esta regla era punto de honor para la Francia; la cual, desde 1830, había negado la extradición en estos casos, y no la solicitaría jamás» (1).

Bélgica fué más adelante; pues no sólo dió el primer ejemplo de una ley general de extradición, en la que publicó á primeros de Octubre del precitado año, sino que estableció en ella la regla de no haber lugar á la entrega de los perseguidos por crímenes ó delitos políticos.

España, por su parte, adoptó el mismo principio en todos sus tratados, y lo consagró además, como norma de conducta, en el art. 2.º de la ley de 4 de Diciembre de 1854. De tal modo se ha extendido y arraigado en la opinión de las naciones, que Lord Palmerstón, apoyando á Turquía en su resistencia á entregar á Rusia y Austria en 1849, los húngaros fugitivos, vencida su insurrección, escribía en uno de sus despachos, estas palabras: «Si hay en los tiempos modernos una ley con singular escrupulosidad observada por todos los Estados independientes, es la ley que prohibe la extradición de los refugiados políticos. Todo Gobierno independiente que sin estar obligado á ello por los tratados, concediese una extradición de esa es-

(1) Billot, pág. 111.

pecie, incurriría justamente en la vergonzosa censura del mundo entero» (1). Por último, podemos asegurar, bajo la autoridad de un escritor diligentísimo y de notoria competencia (2), que, en casi todos los tratados de extradición que se han celebrado desde hace 30 años, se comprende la regla de la no extradición de los delincuentes políticos, y que, en el corto número que no contienen una reserva expresa en este punto, debe considerarse la cláusula, como subentendida y comprendida implícitamente.

---

(1) Billot, pág. 109.

(2) Calvo. Obra citada, tomo II, pág. 411.

CAPÍTULO III

Exclusión del regicidio del derecho de asilo.

Durante muchos años, presidió á las relaciones internacionales el principio de la no extradición de los delincuentes políticos, sin que su aplicación suscitara dificultad alguna. Inspirado por un sentimiento de humanidad, destinado á hacer menos dolorosas las vicisitudes de la política y menos sangrientas las luchas de los partidos, cubría con su protección al patriota fugitivo, de ordinario temerario y fanático, pero desgraciado en todo caso, y á quien se podía mirar más bien como vencido que como delincuente. El autor de crímenes que la conciencia reprueba de un modo absoluto y que no pueden hallar justificación ni aun excusa en el fin político á que se dirigen, en vano hubiera aspirado á esa inmunidad. Y en efecto, no la hallaron el asesino político ni el regicida. En 1835 obtuvo Francia de Prusia la entrega de Bardou, cómplice de Fieschi; en 1845 entregó Suiza á otro individuo perseguido por tentativa de regicidio; en 1848 hizo lo mismo Francia con los asesinos del Conde de Auerswald y del Príncipe Lichnowisky (1); pero, en 1854 y con motivo también de otra tentativa de regicidio; se suscitó una grave cuestión que forma épo-

---

(1) Billot. Obra citada, pág. 113; pero es de notar que en dicho autor y en muchos otros que lo han copiado, se confunden éstos dos asesinatos de 1848 con el que se supone ocurrido en la persona del Duque de Linchtestein. El Dr. Lammasch, denuncia la equivocación y asegura que en dicho año no hubo Duque alguno de ese título que muriese asesinado. (Véase su mencionado folleto, pág. 50, nota 2.ª)

ca en la historia de la institución de que tratamos. El germen de ella, se encontraba en una ampliación, justa en el fondo, vaga é indeterminada en la forma, por la cual se comprendieron en la regla de no extradición, los crímenes y delitos *conexos* con los políticos, ampliación que se encuentra formulada, por vez primera, en el art. 6.° de la ley belga de 1.° de Octubre de 1833 (1).

En Septiembre de 1854, fué descubierta una máquina infernal en el camino de hierro del Norte de Francia, entre Lilla y Calais, destinada á volar el tren que debía conducir á Tournay al Emperador Napoleón III. Uno de los presuntos autores del atentado, Celestino Joaquín, se hallaba refugiado en Bélgica, de cuyo Gobierno hubo de solicitarse por Francia la extradición. El primer trámite del procedimiento se dirigió á obtener la detención del reo, como indiciado de atentado contra el Emperador de los franceses y tentativa de asesinato de las personas que debían formar su comitiva, detención llevada á efecto á virtud de providencia de la Sala de Consejo del Tribunal de primera instancia de Bruselas. El procesado solicitó su libertad, fundado en que el crimen que se le atribuía, no se hallaba comprendido en el tratado que ligaba á las dos naciones, y, muy especialmente, en el carácter político del hecho. La Sala de acusación acordó concedérsela, en atención á constituir el atentado un crimen político, ó, cuando menos, conexo con él; pero sometido el incidente al Tribunal de Casación, fué anulado este acuerdo, y el Tribunal de Lieja, llamado á fallar en el fondo, lo hizo, por su auto de 20 de Marzo, con arreglo á la doctrina sentada por aquél. La dificultad, sin embargo, volvió á renacer al formularse la demanda de extradición, que

(1) El art. 6.° prohibe al Gobierno conceder extradición sin previo tratado, y añade: «Se estipulará expresamente en los tratados que el extranjero no podrá ser perseguido ni castigado por ningún delito político anterior á la extradición, ni por ningún hecho conexo con semejante delito, ni por ninguno de los crímenes ó delitos no previstos en esta ley.»

lo fué por los cargos de atentado y conspiración contra la vida del Emperador. El Gobierno belga debía oir previamente, según la ley, á la Sala de acusación del Tribunal de Bruselas, aunque sin quedar sujeto á seguir su dictamen; fué éste contrario á la extradición, creándosele con ello un conflicto, ante el cual hubo de retirar su petición el de Francia.

Consecuencia de estos sucesos fué la reforma de la ley antes citada de 1833, por la de 22 de Marzo de 1856, en la cual se adicionó el art. 6.º de la primera, con la siguiente cláusula que ha pasado después á gran número de tratados, siendo generalmente designada con el nombre de cláusula del regicidio: «No se reputará delito político ni hecho conexo á semejante delito, el atentado contra la persona del Jefe de un Gobierno extranjero ó contra los miembros de su familia, cuando este atentado constituya el hecho de homicidio, asesinato ó envenenamiento.»

La discusión que suscitó en las Cámaras belgas esta ley, fué larga y empeñada; pero versó únicamente sobre la fórmumula que convendría adoptar, conviniendo todos en que la calidad de la víctima ó el móvil del delincuente no bastan para cambiar la naturaleza del hecho. «Todos queremos, decía ante la Cámara de Diputados el Sr. Frere Orban, Jefe entonces de la oposición, que el acto de asesinar ó envenenar no pueda ser considerado como delito político.» Y la Comisión que informó cerca del mismo Cuerpo sobre el proyecto, proclamaba esta misma doctrina: «El regicidio, decía, en sentir de todos, debe ser de hoy en adelante considerado en Bélgica, como homicidio. La vida del Soberano extranjero será protegida como la de otro extranjero cualquiera, ni más, ni menos. Hacer más, sería erigir el regicidio, por un triste privilegio, en delito político, y admitir lo que todos rechazamos: la extradición política. Hacer menos, equivaldría á excluir al Príncipe extranjero del derecho común, y sancionar una injusticia.»

En conformidad á esta ley, se celebró el tratado entre Francia y Bélgica, de 22 de Septiembre del mismo año, que-

dando, en su virtud, excluído el regicidio de la inmunidad concedida á los delitos políticos. La propia cláusula se reprodujo en todos los tratados hechos por Francia, durante el Imperio y en varios de los celebrados por la República, tales como los de Bélgica, Mónaco y Dinamarca (1874, 1876 y 1877). La misma cláusula ha sido adoptada por otros muchos Estados, entre ellos, España, Austria, Alemania, Rusia, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo; pero ha sido constantemente rechazada por Inglaterra y Suiza.

CAPÍTULO IV

Derecho convencional vigente y juicio crítico del mismo.

El derecho convencional vigente puede resumirse en los siguientes términos:

No ha lugar á la extradición en los delitos políticos: regla universalmente admitida. No ha lugar tampoco á ella en los delitos conexos ó relacionados con los delitos políticos: regla casi generalmente admitida. No se reputa delito político ni conexo con el político, el atentado contra la vida del Jefe de un Estado extranjero ó de algún individuo de su familia: regla aceptada por muchos Estados, pero rechazada por otros.

No cabe poner en duda la insuficiencia de estas reglas, aun dado que hubiesen todas obtenido igual y completa aceptación.

La primera es de una vaguedad notoria. Por ella quedan exentos de extradición los delitos políticos; pero, ¿cuáles son éstos?

He aquí un problema aun no resuelto. Innumerables definiciones se han ensayado del delito político; cuál más, cuál menos, todas han suscitado objeciones, y aunque alguna ó algunas se recomienden por su mayor valor científico ó acaso por su completa exactitud, el hecho, decisivo en este caso, es que no hay definición alguna universalmente aceptada, y que los confines, por decirlo así, del delito político continúan siendo fluctuantes é inciertos; y sin embargo, en su misma vaguedad, hubiera encontrado esa regla su propio correcctivo, á ser ella sóla la que imperase. Podría, sin duda, producir divergen-

cias y aun admitir errores; pero explicables aquéllas y disculpables éstos por las circunstancias especiales de los respectivos casos, quedaría libre y expedito el camino para mayor acierto y justicia en los futuros. La expresa ampliación de la regla á los *delitos conexos*, ha sido, y no podía menos de ser, el germen de las mayores dificultades. Sin ella, ya lo hemos visto, pudo negarse al regicidio el privilegio concedido al delito político; ante ella, surgió en Bélgica una opinión contraria que puede condenarse á nombre de la moral, de la justicia y del común interés de las naciones; pero no, acaso, de igual modo, á nombre del texto escrito ni de la lógica (1).

Veamos, si no, qué se entiende por delito conexo. ¿Se toma esta palabra en su sentido procesal, tal como la define la ley española, en conformidad á otras legislaciones extranjeras? Será delito conexo con el político, no sólo el delito común empleado como medio para su perpetración, ó para asegurar la impunidad después de cometido, sino los ejecutados por dos ó más personas reunidas, ó por las mismas separadamente, si para ello hubiese precedido concierto (2).

Sentado este supuesto, se incide evidentemente en la exageración más absurda. El ladrón vulgar, el asesino miserable que aprovecha los momentos de una insurrección á la que ostensiblemente se asocia y coadyuva para satisfacer sus viles pasiones, podrían aspirar al privilegio otorgado al delincuente político ¿Se restringe, como es forzoso, el sentido de la frase hasta reducirla á una acepción propia de derecho sustan-

---

(1) Al discutirse en 1836 en la Cámara belga la ley sobre represión de los crímenes y delitos cometidos en el extranjero, el Sr. Ernts, Ministro á la sazón de justicia y que había sido ponente en la ley de extradición, después de deplorar los atentados de Alibaud y de Fieschi, hubo de dar explicaciones sobre el espíritu de ella: «en ninguna época, decía, hemos confundido con los crímenes políticos, los atentados contra las personas y las propiedades.» Sin embargo, el texto de la ley, en otro lugar inserto, no era la más fiel expresión de este espíritu.

(2) Art. 17, *Ley de Enjuiciamiento criminal.*

tivo? En este caso, comprenderá sólo el delito común empleado como medio, y tal vez el cometido para asegurar la impunidad; que medio es también éste, y no el menos importante para los fines del delincuente. Pues esta explicación hubiera debido hacerse y se la echa de menos en los tratados.

Pero aun entendida en el sentido extricto, no queda á salvo la fórmula de gravísima objeción. Sea sólo el delito *medio* el que se incorpora al delito político *fin*, para tomar de éste su carácter y gozar de su inmunidad. Pues en esta hipótesis, no hay que discernir de medios; los más abominables pasan al par de los menos reprensibles, y el fin los absuelve á todos. ¿Por qué no ha de absolver también al regicidio? Por lo menos habrá de reconocerse que envuelve este crimen una cuestión tan grave, que desde luego debió ser tratada y resuelta de un modo especial, y no quedar envuelta en la fórmula vaga del delito conexo (1).

Y con esto llegamos al examen de la que podemos llamar cláusula belga. «No se considerará delito político, según ella, ni hecho conexo con semejante delito, el atentado contra la persona de un Soberano extranjero...» Pero, ¿es verdad que no lo sea? Sin duda, el regicidio puede tener alguna vez el carácter de mero delito común; más cuando se dirige, no contra el

---

(1) La frase «delitos conexos» se suele sustituir en algunos tratados con otras que, en vez de corregir, aumentan su vaguedad, tales como la de «acto que tenga relación con crimen ó delito político» (tratado hispano-alemán de 25 de Junio de 1878) ó «hecho relativo á este crimen ó delito» (tratado de España con Luxemburgo, de 5 de Septiembre de 1879).—En cambio, hay algunos en que se descubre una tendencia restrictiva. Puede citarse, como ejemplo, de 8 de Marzo de 1875 entre Bélgica y Portugal, en cuyo art. 5.º se dice que «no se concederá en ningún caso la extradición por crímenes ó delitos políticos, ó por hechos que tengan con estos crimenes una *conexión inmediata*.—Arch. dip., 1876.

La vaguedad con que se excluyen de extradición, en los tratados, los delitos políticos y especialmente los *delitos conexos*, es censurada por Bernard (obra citada, t. II, pág. 281 y sigs). Renault (Informe al Inst. de Derecho int., sesión de Oxford. Annuaire, 1882, pág. 87). Teichmann (obra citada), y otros.

hombre, sino contra el Soberano; cuando nace de una pasión política y tiende á un fin político, y lograda su consumación, son políticos también sus resultados. ¿cabe dudar que el regicidio sea un delito político? (1).

En la generalidad de los casos, el regicidio es evidentemente, no ya un delito común conexo con uno político, sino un delito complejo, medio y fin al propio tiempo, y por tanto, tan político esencialmente como muchos otros, aunque más execrable que todos ellos. Hubiera sido preferible abordar francamente la cuestión, y, considerando al regicidio tal cual es, excluirlo, aunque delito político, de la inmunidad concedida en general á los de su clase, si, como creemos, no le alcanzan las razones en que esa inmunidad se funda (2). Pero las circunstancias acaso no permitían otra cosa; era imposible contrarrestar la corriente de la opinión, que proclamaba lo absoluto de aquel privilegio, y se hubo de dar un rodeo peligroso, adoptando una fórmula que había de encontrar incontestables objeciones.

Mas no es este el único defecto de que adolece la cláusula que examinamos. Inexacta é impropia en la forma, es además, manifiestamente incompleta en el fondo. El regicidio es, sin

---

(1) No faltan distinguidos escritores que, en su deseo de conciliar, de un modo absoluto, el principio de la no extradición por delitos políticos, con la exclusión de los regicidas del derecho de asilo, niegan el carácter de político al regicidio. En otro lugar (Parte 2.ª), se tratará esto más de propósito. Entre tanto, bastará citar, en confirmación de la opinión expresada en el texto, que fué la sostenida por 62 de los más ilustres jurisconsultos franceses, en su célebre Consulta de 23 de Enero de 1861, con motivo de una amnistía concedida por delitos políticos, con exclusión del de atentado á la vida del Emperador.

(2) El Sr. Saripolos, distinguido jurisconsulto y hombre de Estado helénico, es, entre los autores que ha podido consultar el autor de este trabajo, el único que adopta este punto de vista, sosteniendo que el regicidio es un delito político, pero que, aun siéndolo, debe quedar sujeto á la extradición. Véase en el *Annuaire de l'Institut. de Droit int.* de 1880, pág. 271, la nota que aquél dirigió á dicha Corporación.

duda, el más transcendental y más grave de los asesinatos políticos, pero no el único; y si no se considera delincuente político al que atenta á la vida del Jefe del Estado, ¿por qué se considerará como tales, á los asesinos, por ejemplo, del ilustre Rossi, del General Brea ó de los rehenes de París de 1871? ¿No son los de esta clase bastante odiosos para que, al par que á los regicidas, se les niegue el asilo abierto al mero delincuente político? Pues á esto se agrega que no es el asesinato político el único delito indigno de este favor: la destrucción de los monumentos públicos, el incendio, el robo, llevados á cabo deliberadamente por los sediciosos en su lucha contra la sociedad, seguramente no son merecedores de mayor indulgencia. Si el delito político imprime su peculiar carácter á toda esta multitud de crímenes abominables que frecuentemente se le asocian, y los cubre con su propia inmunidad, no puede ser admisible la excepción del regicidio; si la inmunidad no es absoluta, y el principio general se quebranta, no puede haber razón para que la exclusión sancionada respecto de éste, no comprenda otros crímenes igualmente reprobados por la conciencia pública.

De observar es, por último, que si la cláusula aparece deficiente en el concepto que queda expuesto, peca, en cambio, de excesiva con relación al crimen de regicidio; pues extiende la extradición á casos en que ciertamente no procedería, y aun consiente, en alguno, un exceso de penalidad, que no se aviene con el espíritu que inspiró á sus autores, al redactarla. Supongamos que un Soberano, impulsado por su impetuosidad y personal valor, desciende á la lucha de las calles y cae herido de una bala. ¿Quedaría sujeto á extradición el soldado que hubiese tenido el triste acierto de dispararla? Yo creo que no, como lo creen Lammasch, Coninck-Liefstûg y Teichmann (1). Por otra parte, si el propósito de la ley, según expresamente declaró la comisión, fué proteger la vida del Soberano extranjero como la

(1) Lammasch, obra cit., pág. 78; Teichmann, *R. de Droit int.*, t. XI, página 507, nota.

de otro extranjero cualquiera, ni más ni menos, debió adoptar precauciones para que la pena que se impusiese al reo entregado no fuese la del regicidio, sino únicamente la que correspondiera al delito común, hecha abstracción de la calidad de la persona ofendida (1).

---

(1) La cláusla en cuestión ha sido combatida por muchos escritores. (Véase Teichmann, ibid., pág. 507.

En tratados de fecha reciente ha recibido algunas modificaciones y adiciones que disminuyen en gran parte su imperfección primitiva. Entre éstos, merece notarse el celebrado entre España y la República Argentina en 7 de Mayo de 1881, en cuyo art. 4.° se lee el siguiente párrafo: «El asesinato, el homicidio ó el envenenamiento del Jefe de un Gobierno extranjero *ó de funcionarios públicos,* y la tentativa de estos crímenes, no se reputarán crímenes políticos para el objeto de la extradición.»

Más notable, aun por la transcendencia de sus innovaciones, es la convención Mónaco-Rusa de 26 de Enero de 1884 (Arch. Diplomát., t. IX, pág. 13). Coloca en primer término, entre los casos en que ha lugar á la extradición, el atentado contra la vida del Soberano ó de algún miembro de su familia, así como cualquiera otro crimen ó delito de los que en el tratado se enumeran, cometido respecto de los mismos, y añade: «Los crímenes ó delitos de esta clase, sólo se someterán al conocimiento de los Tribunales de derecho común, y no sufrirán otra pena que la señalada por la ley al hecho calificado por ella, hecha abstracción de la persona contra quien se haya perpetrado.»

CAPÍTULO V

La política de los Gobiernos y la criminalidad revolucionaria.

Aunque tan deficiente como hemos visto, hubiera podido el derecho convencional ocurrir en algún modo á las necesidades de la práctica, si hubiese sido general su imperio, y se hubiera aplicado por los distintos Gobiernos con propósito de sincera cooperación. El viejo espíritu de egoísta independencia; la complacencia de ver, desde seguro, envuelto al rival vecino, en las tempestades revolucionarias que enervan sus fuerzas y amenguan su poder; las esperanzas libradas en el triunfo de la revolución; las simpatías que en el propio país alcanzan las empresas intentadas por ella en el extranjero; el honor de la hospitalidad dispensada, y los unánimes aplausos de cuantos meditan trastornos y á ellos consagran sus votos ó sus fuerzas, de antemano asegurados á los Gobiernos que les brindan seguro refugio; en suma, un conjunto de causas de distinta índole y muy diverso valor moral, han sido parte eficacísima á impedir esa unanimidad y cooperación.

Italia, por ejemplo, rechazó en su tratado con Francia de 1869, según queda dicho, la cláusula relativa al regicidio, sin otra razón, al decir de Fiore (1), que la de no poder ser considerado ese delito de otro modo que como político, dada su inclusión en el Código, entre los dirigidos contra la seguridad interior del Estado. Poco valedero puede parecer este argumento á los españoles; pues igual colocación tienen los aten-

---

(1) *Effetti delle sentenze pen. Della extradizione*, 1877, p. 437, nota 3.ª

tados de esa clase, en nuestros sucesivos Códigos penales, desde el de 1848; lo cual no ha sido obstáculo para que, en muchos de los tratados celebrados por España, se encuentre dicha cláusula, sin que haya suscitado su inserción dificultad ni aun duda.

Y en efecto; ¿qué valor puede darse á una clasificación escogitada meramente para la economía interior del Código y la más ordenada distribución de materias?

De seguro, no se tenía presente, al formarla, la cuestión de extradición, ni parece que pueda estimarse está resuelta, no ya por un precepto del Código, sino por el mero epígrafe de uno de sus capítulos. Fué esa, sin duda, la razón ostensible y oficial, pero la íntima y verdadera debió ser otra, y derivarse de las circunstancias de aquel país, tal como nos lo muestra su reciente historia ¿Qué mucho que en él se elevara hasta la superstición el respeto al infortunio político, donde tantos habían sido los infortunados? Tratándose de Italia, no se puede perder de vista cuántas esperanzas ha fundado en la revolución, ni cuánta gratitud le debe. (1).

Su situación y sus instituciones designaban á Suiza como lugar preferente de refugio para los maquinadores contra el orden público, y allí constantemente han venido hallando la más hospitalaria acogida. Durante años se fraguaron al abrigo de sus montañas, las conspiraciones incesantes de que eran objeto las distintas soberanías que se dividían el suelo de Italia, inclusa la del Piamonte. Á las quejas y reclamaciones que la aquiescencia de su gobierno suscitaba, oponía la índole de su constitución y sus tradiciones de generosa hospitalidad.

En cuanto á la extradición, cuidó no sólo de excluir de ella los delitos políticos, sino los delitos conexos; cláusula que, introducida en el tratado celebrado con Cerdeña en 28 de Abril de 1843, ha sido reproducida en todos los posteriores, con va-

(1) Teichmann desestima, sin detenerse á impugnarla, la razón expuesta por Fiore. V. obra citada, pág. 506.

riedad de redacción, si bien con creciente amplitud de sentido (1).

Por lo que respecta al regicidio, la Suiza que en 1845, según queda dicho, consintió la entrega de un reo de esta especie, resistió en su tratado con Francia de 9 de Julio de 1869, la inserción de la cláusula belga, y no la ha admitido jamás. Sus excusas no fueron ya, como las de Italia, fundadas en la índole política atribuída por la ley al delito, sino derivadas del principio de reciprocidad. «No siendo idénticas, decía el Consejo federal, las formas constitutivas de ambos Estados, encontrábase Suiza, en este punto, en una situación absolutamente diversa de la de los Estados monárquicos, y no puede haber reciprocidad entre Suiza y Francia, como quiera que jamás reclamará la primera una reserva semejante, en favor de ninguno de los miembros de su gobierno» (2). Añadía el Consejo que su país continuaría atenido á los principios que hasta entonces había profesado, y que procedería, en cada caso, al examen de las circunstancias del hecho, para negar la extradición cuando descubriese en él un carácter político, y para otorgarla, conforme al tratado, si aparecía sólo un delito común comprendido en el mismo.

Claro es, que á la luz de tales principios, rara vez si alguna, podría considerarse en este caso el regicidio. La hospitalidad concedida en Suiza á Solovieff, autor del atentado de 2 de Abril de 1879, contra el Emperador Alejandro II, dió lugar á las más amargas quejas. La Cancillería rusa reclamó, en vano, que se denegara el derecho de asilo á los súbditos rusos acusados de ataque contra la vida del Czar y refugiados en territorio helvético. El *Diario de San Petersburgo* dirigió vivas recriminaciones al gobierno suizo y, entre ellas, la de que calificaba al regicidio de delito político. Á estos cargos contestó el señor

(1) Véanse los celebrados con Alemania y Portugal en 24 de Enero de 1874 y 30 de Octubre de 1873. *Journal de Droit int. priv.*, 1881, pág. 107.

(2) Calvo, t. II, § 1267.

Teichmann, Catedrático de la Universidad de Basilea, en una obra notable (1) que abre para lo porvenir nuevos caminos y prepara más plausibles soluciones; pero que, en realidad, confirma y defiende el hecho que dejamos sentado.

«La Suiza, dice, no admite, según los principios de su derecho público, que este crimen (el regicidio) sea de una naturaleza diferente de la del mismo crimen cometido contra un simple particular; lo cual se comprende, si se tienen en cuenta sus instituciones republicanas, basadas sobre la igualdad absoluta de todos los hombres ante la ley. La persona del Presidente de la Confederación no alcanza mayor protección que la de otro individuo cualquiera. Se comprende que el regicidio, propiamente dicho, haya sido excluído de los convenios firmados por Suiza con los países extranjeros para la entrega recíproca de los criminales, como quiera que la misma palabra *regicidio*, hace intervenir en la noción del crimen un elemento político, y agrega á la idea de asesinato, la de lesa majestad. Si los regicidas hubiesen debido, ó al menos, podido ser juzgados en el extranjero, como meros asesinos, hubieran sido entregados como las demás; pero no admitiendo los países extranjeros este punto de vista, ni siéndoles permitido por su legislación admitirlo, la Suiza ha creído oportuno reservarse el derecho de juzgar por sí misma y con arreglo á su legislación» (2). Con arreglo á ella, no sin grandes disputas y resistencias, pudo el gobierno de Zurich, de acuerdo con el Consejo federal, entregar en 1872, al gobierno ruso, á Netchaieff, convicto y confeso de participación en el asesinato de su consectario, el estudiante Ivanoff, que pagó con la vida su poca fidelidad en guardar el secreto de los conspiradores: no hubiera podido hacer lo mismo con los regicidas sin faltar á un tiempo á los principios, por ella aceptados, de la reciprocidad y de la absoluta igualdad de todos los hombres ante la ley (3).

---

(1) *Les delits politiques, le regicide et l'extradition. R. de D. int.*, t. XI.
(2) Ibi., pág. 512.
(3) V. *Journal de Droit int. priv.*, 1880, pág. 76, y 1881, pág. 304.

CAPÍTULO VI

Continuación.

Inglaterra que tan preciosas garantías ofrece á la seguridad individual, y que concede al extranjero como al nacional el beneficio del *Habeas corpus* (1); Inglaterra que ha sido uno de los últimos países agregados al concierto europeo en orden á la extradición de los delincuentes comunes (2), y el primero en proclamar la inmunidad de los delincuentes políticos, debía ser para éstos uno de los asilos más frecuentados y seguros. Desgraciadamente, ha sido también uno de los que se han prestado á más lastimoso abuso. Desde 1852, fué Londres el perenne foco de las conspiraciones tramadas contra la vida del Emperador de los franceses. De allí partió la impulsión para el atentado que debía perpetrarse en Agosto de aquel año, por medio de las numerosas máquinas infernales, descubiertas pocos meses antes de su empleo, en una casa de París. De allí procedía Kellsch, enviado el año siguiente con igual intento (que la policía frustró), por la comisión democrática que presidían Mazzini y Ledru Rolín. Allí se refugió Derón, autor principal de la colocación de la máquina infernal en el camino de

(1) Leyes de extrad. de 1870 y 1873; Billot, pág. 433.

(2) Por el tratado de Amiens (Marzo de 1802), celebrado entre Inglaterra, Francia, España y la República Batava, y declarado extensivo á Turquía.

hierro del Norte. De allí llegó á París Pianori, trayendo en las manos el precio de su crimen recibido de Mazzini, á perpetrar, en 1855, el atentado de los Campos Elíseos; atentado que pagó con la vida, pero que fué solemnizado con una medalla conmemorativa acuñada por las Sociedades democráticas de Londres, y con *meetings* en que se hizo la apología del crimen, y se atribuía á la merecida espiación, la gloria del martirio. A Pianori siguieron Tibaldi, Grilli y Bartolotti, venidos por igual camino y detenidos por la policía antes de poner en ejecución su intento. En Noviembre de 1857, se anunciaba, como materia de discusión á la puerta de cierto café de Londres, teatro ordinario de las predicaciones de los refugiados, el tema de si, en ciertas circunstancias, podía ser lícito el regicidio. Tales provocaciones y trabajos produjeron el atentado de 14 de Enero de 1858, llevado á cabo por Orsini y sus cómplices, del que salieron ilesos los Emperadores, pero que causó la muerte á diez personas, y heridas á 150. Uno de los cómplices fué Simón Bernard quien, sometido á los Tribunales ingleses, logró ser absuelto por el Jurado, después de un informe en que hizo su defensor la apología del regicidio. Tan seguros se hallaban estos conjurados de la comodidad y holgura que para sus nefandos planes les daba su asilo, que ese mismo Bernard declaró en un *club* fuera de la ley al Emperador de los franceses y á sus Ministros, y, en medio de aplausos, concitaba contra ellos á sus oyentes. Félix Pyat, por su parte, preconizaba en sus publicaciones el asesinato, y desafiaba, en algunas, al Gobierno francés, declarando que, en efecto, en Londres era donde se imprimían sus escritos, y donde se fulminaban sus rayos; que los autores del mal residían en Inglaterra; que Inglaterra era la culpable y la encubridora que les daba abrigo (1).

---

(1) Bernard, *Traité theor. et prat. de l'Extrad.*; París, 1883; t. II, pág. 248 y siguientes.

Las relaciones de los dos Gobiernos no pudieron menos de resentirse ante sucesos de esta especie, y la actitud de la prensa, á uno y otro lado del Canal de la Mancha, parecía anunciar un rompimiento; pero la guerra de Italia, el tratado de comercio y las reformas interiores, imprimiendo diverso carácter á la política francesa, sustituyendo entre ambas naciones las conveniencias económicas á la rivalidad política, templando la violencia de los partidos, y, sobre todo, llevando á distinto teatro las maquinaciones y empresas revolucionarias, permitieron al cabo que aquellas nubes se disiparan.

Dada la imperfección del derecho convencional, la divergencia de los Gobiernos al aplicarlo, la completa confusión de ideas en orden á cual sea el desgraciado que merezca ser protegido, y cual el malvado á cuyo castigo se deba cooperar, y, dada, sobre todo, la preexistencia de asilos de fácil acceso y de segura inmunidad, no es fácil decidir qué haya herido más vivamente la conciencia pública, si el enorme crecimiento del crimen revolucionario ó la impunidad alcanzada por gran número de sus perpetradores. El regicidio, ó más bien el asesinato político, ha llegado al mayor desenfreno, siendo para él toda autoridad igualmente odiosa y todos los medios igualmente adecuados, siquiera deban inmolar un número indeterminado de personas ajenas por completo á sus miras.

El Presidente de una República no le merece mayor respeto que el Jefe de un Gobierno autocrático. Lincoln y Alejandro II, nombres ilustres en la historia, sucumben, á algunos años de distancia, siéndoles común el infortunio y, aunque en distinto grado, la gloria: el uno había librado de la servidumbre la mitad numerosísima de sus súbditos; el otro, borrado la afrenta de la esclavitud de las instituciones humanas.

La mano regicida no perdona en España la juventud generosa y llena á la sazón de esperanzas, ni en Alemania las canas cubiertas de laureles, ni en Italia al que podríamos llamar el ungido de la revolución, al representante de la dinastía que ha

llevado á término la más audaz, la más transcendental y afortunada de las revoluciones modernas (1).

Por otra parte, el asesinato revolucionario que sacrifica á Rossi, que inmola á Prim, que hiere á Bismark y que ha triunfado de tantas otras víctimas ilustres, desciende á ser instrumento ordinario de coacción ó venganza, en manos de sectarios, como el ruso Netaieff y los sicarios de la liga irlandesa ó de nuestra *Mano negra*. Porque al delito político ha seguido de cerca, no bien distinguido aun de él, el delito social que ataca al Gobierno no por su forma, sino sólo por serlo, y como institución fundamental de una sociedad contra cuya organización esencial se conspira. De aquí los horrores de la *Commune* de París en 1871; de aquí, los que presenciaron poco después varias poblaciones españolas; de aquí, esa conspiración perpetua é implacable que, en los centros industriales, se llama internacional, y, en las regiones agrícolas de Andalucía, fué bautizada por sus autores con el siniestro y harto significativo nombre poco ha recordado.

El sentido moral y el común interés, tan grave y universalmente lastimados, parece que hubieran debido mover á los Gobiernos en defensa de la justicia, dentro y fuera de sus respec-

---

(1) Estos atentados, entre tanto, tenian en la prensa periódica, no sólo apologistas, sino quienes alentaran á su perpetración.

L'Avant-Garde, periódico anarquista de Neuchatel (Chaux de Fonds), publicó en 1878 artículos violentísimos contra los Gobiernos monárquicos. Decía en uno de ellos que «aceptaba la responsabilidad moral de la tentativa de asesinato cometida por Moncousi contra el Rey de España», y aplaudía los atentados de Haedel y Nobiling contra el Emperador de Alemania: «Sería, afirmaba, una candidez no reconocer que hay hombres que son un verdadero obstáculo para la transformación de las instituciones, y que no se podrá hacer pronto el cambio de éstas, sin hacerles desaparecer.»

El principal redactor del periódico, el francés Brousse, fué declarado culpable de actos contrarios al derecho de gentes, provocando y excitando al asesinato de Reyes y Magistrados de naciones extranjeras, y condenado en 16 de Abril de 1879 á dos meses de prisión y diez años de destierro. *Journal de Droit int.*, 1881, pág. 301.

tivos territorios. Sin embargo, la mera calificación de delito político, no pocas veces mal aplicada, ha bastado casi siempre á granjear la inmunidad del asilo, á los fugitivos perpetradores de los más odiosos atentados.

«La obra abominable de los malvados que sucumben bajo el heróico esfuerzo de nuestro ejército, decía el Sr. Julio Favre á los agentes diplomáticos de Francia en circular de 26 de Mayo de 1871 aludiendo á los comunalistas de París, no puede ser confundida con un acto político. Constituye una serie de crímenes que preveen y castigan los pueblos civilizados. El asesinato, el robo, el incendio, sistemáticamente ordenados y preparados con infernal habilidad, no deben permitir á sus autores otro refugio que el de una expiación legal. Ninguna nación puede cubrirlos con su inmunidad, y sobre el suelo de todas sería su presencia una vergüenza y un peligro...»

Sin embargo, las comunicaciones oficiosas que dirigió Francia á distintos Estados, consultándoles acerca de la extradición de aquellos criminales, obtuvieron tales respuestas, que hubo de renunciar á solicitarla.

Justo es reconocer que ese Gobierno perdió poco después el derecho de fundar sobre ello queja alguna, como quiera que no ha sido distinta la conducta por él observada con otras naciones. En 1873, negó á España la extradición del Cura Santa Cruz, tan infaustamente célebre, y, en 1877, la de otro cabecilla carlista acusado del delito de violación. Caso mucho más grave se le presentó en 1880, ante la demanda de Rusia, para la extradición de Hartmann, presunto autor de una explosión producida en 1.° de Diciembre del año precedente, en el camino de hierro de Moscow á Koursk, en el momento de pasar un tren de viajeros. El Gobierno encontró motivo suficiente para desestimar la pretensión, en la circunstancia de no aparecer suficientemente comprobadas ni la identidad de la persona, ni su participación en el hecho.

Merced á estas dudas, pudo escapar al compromiso que le creaba la actitud de una gran parte de la prensa. En ella se

había suscitado una ardiente polémica que preocupó, durante algunos días, la opinión pública: los periódicos radicales sostenían que Hartmann era un nihilista; que la explosión había sido preparada para hacer saltar el tren que debía conducir al Emperador de Rusia, y que, conceder su extradición, sería hacer entrega de un refugiado político (1).

---

(1) Vazelhos, *Étude sur l'extrad.*, pág. 72. Renault, *Des crimes politiques. Journal de Droit int. privé*, 1880, pág. 79.

CAPÍTULO VII

Reacción contra la inmunidad del refugiado político: Estado de la cuestión.

Compréndese que la pasión política produzca enormes y tenaces aberraciones, y que los Gobiernos adolezcan á veces de más ó menos voluntarias ceguedades; pero es imposible que la conciencia pública sufra desfallecimientos tan universales, que no den lugar á nobles protestas, ni tan duraderos, que no sean seguidos de cerca de una saludable reacción. Pues esto es lo que realmente sucede respecto á ese inmerecido favor otorgado, enconcepto de delincuentes políticos, á los autores de crímenes verdaderamente indisculpables y odiosos. Una de esas protestas salía ya de labios de lord Stanley, en el discurso que en 3 de Agosto de 1866, pronunció ante la Cámara de los Comunes. «Me parece, dijo, que si bien, por una parte, deseamos todos que subsista el derecho de no ser reducidos á prisión, de que gozan los delincuentes políticos, por otra, es espantoso que se castigue á una persona, por ejemplo, que, habiendo dado muerte á alguno en las calles de París, se refugia en Inglaterra, y que este mismo crimen sea declarado crimen político por las leyes inglesas y no pueda ser sometido á la justicia, si la persona asesinada ocupaba un puesto político... Sé bien que al Secretario de Estado toca aplicar tal ó cual ley en virtud de un poder discrecional; mas cuanto puedo decir acerca de este mismo poder, se reduce á que si alguno de los respetables Diputados puede ayudarme á establecer una diferencia entre un crimen puramente político y un crimen contra la moral, me ha-

Hará dispuesto á tomar en cuenta la proposición que haga para la inserción de una nueva cláusula que prevea estos casos.»

En 1868 se nombró en Londres una comisión encargada de estudiar el asunto, de la que, por cierto, formaban parte el célebre Stuard Mill y Stansfeld, conocido amigo de Mazzini. Su Presidente propuso la adopción de la cláusula de la ley belga, referente al regicidio; presentáronse á su texto varias enmiendas, y por último, se acordó suprimir lo referente al Soberano y su familia, para reemplazarlo con una redacción más amplia y comprensiva de todo asesinato.

En Agosto de 1877 fué instituída otra comisión, encargada de estudiar en sus resultados la ley de extradición de 1870. De su informe se dió lectura el año siguiente á la Cámara de los Comunes, y en él, después de dejar sentada la regla generalmente admitida respecto á los delitos políticos, se añadía: «Otra cosa es cuando para alcanzar un fin político ó que se supone tal, se comete un crimen abominable, como un asesinato ó un incendio (asesinato de un Soberano ó de un agente de la fuerza pública, incendio de una prisión). No hay razón para exceptuar hechos de esta especie, aunque hayan podido ser inspirados por motivos políticos. Por tanto, no podrá considerarse autorizado un Magistrado para rehusar la extradición de una persona acusada de un delito que, no tomados en cuenta sus motivos, constituiría un crimen ordinario, á menos que el hecho no haya acaecido en tiempo de guerra civil ó de abierta rebelión» (1).

Desgraciadamente, el pensamiento, en esta parte, de una y otra comisión, no ha transcendido aun, al menos de un modo explícito, á la legislación de aquél país.

Es digno de mención y de elogio el proyecto de extradición aprobado por el Senado francés en 1879. En él se reconoció el principio de la no extradición respecto á los delitos polí-

(1) M. Renaul, *Étude sur l'extradition en Angleterre.—Bulletin de la Société de lég. comp.*, 1879, pág. 191.

ticos, pero deliberadamente se omitió toda referencia á los delitos conexos. Hubo una enmienda, que hacía extensiva á éstos la inmunidad, mas el Sr. Bertauld, ponente de la comisión, al rechazarla en nombre de la misma, la calificó de peligrosa por su vaguedad, y explicó con las siguientes palabras el sentido y espíritu de esta parte del proyecto: «Lo que se puede decir es lo que hemos dicho: que las infracciones que tengan un carácter político escaparan á la extradición. Lo hemos dicho claramente, y hemos dado, según creo, una garantía suficiente á las personas cuya suerte puede sin duda causar interés, cuando no son culpables de crímenes de derecho común.»

Omite el proyecto la exclusión del regicidio, no obstante que la cláusula relativa al mismo aparece en casi todos los tratados celebrados por Francia desde 1856 hasta la fecha de la aprobación del proyecto. Hubo, sin duda, de creerse que el silencio respecto á los delitos conexos y las explicaciones dadas por la comisión, limitando el privilegio á las personas que pudieran merecerlo, suplían con ventaja la ausencia de aquella cláusula. En cambio, es expreso, en el art. 2.° de la ley neerlandesa sobre extradición de 6 de Abril de 1875, que está sometido á ella «el atentado contra la vida del Soberano y la de los miembros de su familia, ó contra la vida del Jefe de una República» (1).

En cuanto á los tratados, hay uno en que la reacción se lleva á un punto excesivo, y en que se subvierten las reglas y principios generalmente aceptados; tal es el celebrado entre Rusia y Prusia, en 12 de Enero de 1885, hecho después extensivo á todo el Imperio alemán. La extradición, según él, es puramente facultativa en cuanto á la generalidad de los delitos, y sólo obligatoria en tres casos, á saber: cuando contra el Emperador ó su familia se comete ó prepara alguno de los siguientes crímenes: asesinato, vías de hecho, lesiones, priva-

---

(1) V. Bernard. Obra citada, tomo 2.°, pág. 278.—Gracia y Parejo, *Estudio sobre la extradición*, pág. 222.

ción de libertad ó ultraje; cuando se trata de asesinato ó tentativa de él, y finalmente, cuando se retiene dinamita en condiciones penadas por la ley (1).

Pero donde este movimiento de reacción aparece más ostensible y resuelto, es en la esfera puramente doctrinal y científica. Y aludo aquí, no á aquellos escritores como Heffter y Moll (2), que niegan en absoluto el derecho de asilo á los delincuentes políticos, sino á los que, reconociéndolo, entienden que ha lugar á su limitación. Merece entre éstos citarse, en primer término, por el notable influjo que ha alcanzado en Europa, el escritor anglo-americano Dudlay Field, inventor ó propagador al menos, de la idea de buscar el principio de esa limitación en el derecho de guerra; de modo que sólo alcance la inmunidad del asilo, al autor de hechos que por virtud de aquél serían en su caso legítimos.

Lo dicho poco ha de las comisiones inglesas de 1868 y 1877 autoriza á colocar en este número á los más notables jurisconsultos de aquel país.

En análogos conceptos abundan multitud de escritores ilustres de diversas naciones, tales como el alemán Bluntschli (3), el griego Saripolos (4), el holandés Van-Steenwyk (5), el suizo Teichmann, autor de un escrito notable frecuentemente aquí citado, el profesor de San Petersburgo, Martens (6), el ruso Stieglitz (7), y los franceses Renauld (8) y Pa-

---

(1) V. *Journal de Droit int. privé*, 1885, pág. 17

(2) Citados por Fiore, pág. 429.

(3) Dictamen presentado en 1880 en la sesión celebrada en Oxford por el Instituto de Derecho internacional.

(4) Dictamen presentado en la misma sesión.

(5) Citado por Brusa, *Annario delle Scienze giuridiche*, etc., 1881, páginas 104 y 136.

(6) *Annuaire de l'Inst. de D. int.*, 1881.

(7) *Etude sur l'extradition*, traducción francesa de 1883.

(8) *Journal de Droit international privé*. Paris. 1880, números 1.° y 2.°, y Memoria presentada en Oxford, *Annuaire*, 1881.

blo Bernard, cuyo *Tratado teórico y práctico de la extradición*, premiado por la Academia francesa de Ciencias morales y políticas, es una de las más modernas (1883), y más completas en la materia.

Pero la autoridad personal de estos escritores cede el puesto á la de las Corporaciones y Congresos científicos que han tomado á su cargo la nobilísima tarea de estrechar las relaciones de los pueblos, favoreciendo en la esfera legislativa una asimilación análoga á la que, espontáneamente y por efecto de una común cultura, se van produciendo en las costumbres, y, sobre todo, haciendo más ciertas, uniformes y humanas, las reglas de Derecho internacional. Dos de este género podemos citar: la Asociación para la reforma y codificación del derecho de gentes y el Instituto de Derecho internacional, corporaciones, una y otra, compuestas de ilustres jurisconsultos de distintos países.

La primera, en su reunión del Haya, celebrada en Septiembre de 1875, votó el siguiente acuerdo: «La extradición no tendrá efecto por un hecho cometido en una conmoción ó lucha política interior, si ese mismo hecho, cometido en la guerra, pudiera quedar justificado en conformidad al derecho de gentes.» El Instituto de Derecho internacional discutió sobre la extradicción en su sesión de Bruselas en 1879, pero aplazó su resolución para la del año siguiente, celebrada en Oxford, donde quedaron aprobadas, entre otras proposiciones, las siguientes:

«XIII. La extradición no puede tener lugar por hechos políticos.

»XIV. El Estado requerido aprecia soberamente, conforme á las circunstancias, si el hecho, respecto al cual se demanda la extradición, tiene ó no carácter político. Para esta apreciación debe inspirarse en las dos ideas siguientes:

»*a*) Los hechos que reunen todos los caracteres de crimen de derecho común (asesinatos, incendios, robos), no deben ser

exceptuados de la extradición, en razón solamente de la intención política de sus autores.

»*b*) Para apreciar los hechos cometidos en el curso de una insurrección, de una guerra civil ó de una rebelión política, es forzoso inquirir si quedarían ó no excusados por los usos de la guerra.»

Quisiera yo poder agregar á estas autoridades la de otro escritor de gran valía, y cuyas obras corren entre nosotros con singular aceptación. Refiérome al profesor de la Universidad de Turín, Sr. Pascual Fiore. Bernard lo califica de vacilante (1), y no carece para ello de razón. Por una parte, aprueba la fórmula convencional que extiende la inmunidad á los delitos conexos con los políticos (2), y condena que se excluya en absoluto al regicidio del número de éstos (3); mas por otra, asienta que el asesinato de Lincoln puede ser calificado de *delito político*; «y sin embargo, añade, valuadas las circunstancias del caso, me parece que los Gobiernos civilizados no hubieran debido rehusar la entrega del reo» (4). Comparte en ello la opinión de Wharthon, á quien cita, así como la de Clarkey y la de Westlake (5). ¿No bastaría esto para que la lógica nos autorizase á colocar á Fiore entre los jurisconsultos inclinados á templar la exageración con que por muchos se entiende, y con que frecuentemente ha sido aplicada la inmunidad de los delincuentes políticos?

Fuerza es reconocer, no obstante lo dicho, que aun no está vencida la contraria opinión, y que, antes bien, se la defiende por sus mantenedores, tanto más resueltamente cuanto es mayor el peligro que corre de serlo. El Sr. Carlos Brocher, profesor que fué de la Universidad de Ginebra, en la Memoria que

---

(1) Obra citada, t. II, pág. 293.

(2) *Effeti intern. delle sentenze penali. Della extradizione*, 1877, pág. 447.

(3) Página 437.

(4) § 446, pág. 440.

(5) Renault, lugar citado, pág. 73.

presentó al Instituto de Derecho internacional, en la mencionada sesión de Bruselas, sostiene que delito común *conexo*, cualquiera que sea su enormidad, cuando es medio ó, al menos, la consecuencia ó accesorio natural de un delito político, puede participar de la inmunidad concedida á éste. En su sentir, debe alcanzar ésta al regicidio, aun cuando el daño se extienda á otras personas; pues «por grande que sea la antipatía que susciten tales atentados, parece imposible negarles el carácter de actos políticos» (1).

M. Horming, colega del anterior (2), en la nota que remitió al mencionado Congreso de Bruselas, participa de análogas opiniones, y las extrema á tal punto que, después de reconocer que el nihilismo ruso se liga al movimiento socialista europeo y americano y que es, por tanto, un peligro para la humanidad, sostiene, sin embargo, que los crímenes que inspira son políticos y deben quedar exentos de extradición (3).

En el Congreso de jurisconsultos suizos celebrado en Berna en 1881, hubo diversidad de pareceres. Serment, Abogado de Ginebra, propuso una resolución sustancialmente conforme con las reglas aprobadas en Oxford; Könis, de Berna, Presidente de la Sociedad, sostuvo igual doctrina; pero Morel, Presidente del Tribunal federal suizo, mantuvo la opinión de que deben quedar exentos de extradición todos los hechos condenables que, por razón de su fin ó sus móviles, tienen carácter político: la reunión terminó sin acordar resolución alguna sobre el asunto.

Réstanos hablar de los jurisconsultos italianos, de los cuales sólo á uno y como por sorpresa, hemos podido incluir en la lista de los moderadores de la inmunidad política.

Si se ha de dar crédito á testimonio tan competente y autorizado como el del Sr. Emilio Brusa, Profesor de la Univer-

(1) *Annuaire de l'Inst. de Droit int.*, 1881.

(2) Uno y otro fallecieron en 1884.

(3) Ibid.

sidad de Turín (1), «en Italia, en todos los tratados de extradición, y en todos los Proyectos de Código penal, en el de 1868, en el de 1874 aprobado por el Senado y en el de 1877, aprobado por la Cámara de Diputados, se excluye la extradición, no sólo por los delitos políticos, sino también por los comunes que les han servido de medio.»

«Yo creo, añade el mismo autor, que si la manía de extranjera imitación no nos extravía, no temeremos mantener nuestra actual actitud, aunque amenazados de un futuro aislamiento.» Y con efecto, este escritor es acaso el que más resueltamente combate la corriente moderadora de la extradición, y el que lleva la doctrina contraria á términos más exagerados.

Véase en prueba de ello, cómo trata la cuestión del regicidio: «Si los conjurados esperan lograr su intento con un secreto golpe de mano, evitando el derramamiento de sangre de los ciudadanos, ¿no podrá calificarse de político el atentado que cometieren contra la vida del Jefe del Gobierno y del Estado? Sería el negarlo, un modo de impulsar á la lucha más terrible de la plaza y las barricadas. En nuestros tiempos de revoluciones populares, la educación política aborrece las sectas como medio de preparar la revolución... Pero, ¿es justo negar á los pueblos que aun existen en la servidumbre, los medios de que han hecho grande uso los pueblos libres ya del yugo...?» (2).

Tales conceptos, si no los he comprendido mal, parece que se dan la mano muy de cerca con la doctrina de que el fin justifica los medios, y con la máxima justamente execrada, según la cual *licet occidere tyrannum*. Prefiero considerarlos como peculiares del autor, antes que como doctrina de escuela. Sea como quiera, la justa celebridad del criminalista italiano acrecienta el interés y la gravedad de las cuestiones á cuya exposición y examen se dedica el presente trabajo.

---

(1) *Annuario delle scienze giuridiche, etc.* Milano, 1881, pág. 137.

(2) *Annuario citado*, pág. 109. Puede verse en la *Revue de Droit int.*, t. XIV, núm. 4, otro trabajo comenzado á publicar por el mismo autor, sobre el asunto.

PARTE SEGUNDA

CAPÍTULO PRIMERO

Definiciones y método.

Cuando se trata de delitos políticos simples, es decir, puramente de «ataques dirigidos contra la forma de Gobierno y contra la soberanía» (1), el principio de la no extradición política campea soberanamente y su aplicación aparece exenta de toda dificultad. Pero el delito de esta especie se da rara vez. Las instituciones políticas, la soberanía, el Estado, considerados en sí, son meras abstracciones á las que sólo se llega por medio de la idea. Para venir á la realidad se concretan y encarnan en determinadas personas ó en cosas que convierten en propiedad suya, y el ataque de que son objeto difícilmente puede ser ejecutado por modo tan inofensivo que no hiera aquellas personas ó menoscabe esta propiedad. «Sólo por excepción acontece, dice un célebre criminalista (2), que un trono sea

(1) Definición de Filangieri.

(2) Liszt, citado por el Dr. Lammasch en su mencionada obra, p. 38.

derribado ó cambiada una institución desde el fondo de un gabinete de estudio ó desde el salón de un banquete; los sucesos de esta especie no suelen venir sino á costa de muchos vidrios rotos y de muchos golpes dados y recibidos.» Ahora bien: en estos casos de delito político relativo, ora se trate de un solo hecho que lesiona á un tiempo el derecho político y el derecho común, ora de hechos distintos que se enlazan, por relaciones más ó menos íntimas y directas, con el ataque intentado contra los poderes públicos, ¿qué criterio deberá seguirse? He aquí el arduo problema.

¿Se entiende por delito político el que tiene por causa eficiente las pasiones políticas de odio ó de venganza? En este caso, delincuentes políticos hubieran sido los asesinos del general Brea, los de Rossi, los de Lincoln, los de Prim, y á todos hubiera podido alcanzar el beneficio de la no extradición. ¡Qué digo hubiera podido! Sabemos ya, y en otro lugar queda referido, lo que aconteció en las cancillerías europeas en 1871 con los incendiarios y asesinos que formaban parte de la *Commune* de París. Ese mismo erróneo concepto del delito político y del derecho de asilo, decidió al Subsecretario permanente de Estado del *Foreing Office* á sostener ante la Comisión informativa de 1868, que Booth, el asesino del Presidente Lincoln, no hubiera podido ser sometido á extradición.

¿Se sostiene con Faustin Hélie (1) que «basta que un crimen, aun siendo común, haya sido inspirado por un interés exclusivamente político, para que su carácter se modifique inmediatamente, al menos bajo el punto de vista del derecho internacional?» Pues tocamos muy de cerca á la doctrina de que el fin justifica los medios, y habrá casos en que la devastación, el asesinato y el incendio revestirán el carácter de crímenes políticos, para gozar en esa misma esfera internacional de sus beneficios.

---

(1) *Traité d'inst. crim.*, V. 2. p. 688.

Pero aun eliminando del número de delitos políticos, según es de hacer á lo que entiendo, no sólo los que proceden de una pasión política, sino aun los que tienden á un fin político, y reservando esta calificación para los que, objetivamente considerados, «atacan, por medios contrarios á la ley, el orden político ó social establecido en el país» (1), no por eso resultaría la cuestión más fácil de resolver. El Sr. Billot presenta sobre este punto un análisis sutil é ingenioso, pero cuya ineficacia práctica no vacila en reconocer. Cuando un mismo hecho (delito complejo) ofende al mismo tiempo el derecho político y el derecho privado, como sucede, por ejemplo, en el asalto y despojo de la casa de un armero para proveerse de armas en una insurrección, hay que considerar aparte y poner en cotejo cada una de las fases del hecho criminal, y la que aparezca predominante, es decir, la que ofrezca mayor gravedad, determinará el carácter político ó privado del delito.

Cuando se trata de actos distintos que, en sí considerados, constituyen delitos comunes, pero que pueden adquirir el carácter de políticos con relación á un acto ó intento de esta especie (delitos conexos), el procedimiento de clasificación ha de ser diferente. «¿Los dos delitos (supongámoslos reducidos á sólo este número) están unidos por lazo tan estrecho que sea necesario someter su conocimiento á un solo Juez? La extradición en este caso no se concederá, aun cuando el delito común sea el predominante. ¿Los dos delitos conexos, pueden ser juzgados separadamente? La extradición entonces, puede ser concedida, aunque bajo la reserva de que el delito político no figure en el proceso» (2).

Adviértese, desde luego, que la doctrina expuesta no puede pasar de los límites de una curiosa especulación. En primer lugar, no hay unidad que sirva para medir la gravedad respectiva de cosas tan heterogéneas como el delito común y el po-

(1) Billot, *Traité sur l'extradition.*, p. 102.

(2) Ibid., p. 105 á 107.

lítico; á menos que la comparación hubiere de fundarse en los artículos de un código, en cuyo caso—no hay para qué decirlo—la mayor gravedad estaría siempre de parte del último. En segundo lugar, la apreciación de la criminalidad predominante en el delito complejo, así como la posibilidad de separar los procesos en los delitos conexos, habría de hacerse por el Gobierno del país de refugio; lo cual implicaría la necesidad de someter á su conocimiento el fondo de los hechos. Con razón, pues, reconoce el mismo Billot, que tal distinción de reglas y criterios ni está admitida ni es admisible en los tratados.

Atrévome á decirlo: la cuestión de que se trata no puede ser únicamente resuelta á la luz de la ciencia penal; aserto que no deberá causar extrañeza, si se tiene en cuenta que por razón de su origen no pertenece á ella, y que la diferencia, según más adelante procuraré demostrar, entre el delito político y el común en orden á la extradición, se funda especialmente en consideraciones que corresponden á otra rama de derecho (1).

Desde el fondo de la conciencia pública, no desde las cátedras de los criminalistas, se levantó esa voz protectora del infortunio político contra el ensañamiento de las persecuciones; voz que hubo de tener eco en las cancillerías, y que ha inspirado en los tratados la fórmula, más popular que científica, de no haber lugar á la extradición en esta clase de delitos.

La ciencia penal, como era derecho y deber suyos, se ha apoderado de esa fórmula, aquilatándola y ajustándola á sus propios moldes; mas al efecto, hubo de adoptar como punto de partida, otro problema aun más arduo, á saber: el de definir el delito político; en lo cual tan discordes andan los autores, que cada uno ensaya su definición, sin que se haya producido al-

---

(1) Bluntschli. Nota dirigida al Instituto de Derecho internacional. Sesión de Oxford, 1872.

guna que logre general asentimiento. La dificultad, grave de suyo, sube de punto cuando se la acomete, como en realidad sucede, teniendo puesta la vista en la extradición, y con el deliberado intento de hallar una definición de tal índole, que, salvando el principio de la no extradición política, deje, sin embargo, sometidos á ella y fuera por tanto del privilegio, los hechos odiosos ó feroces que la conciencia pública condena.

Pero ¿no se dará algún medio de evitar, ya que no de superar tales dificultades? Me atrevo á creer que sí, y es el que me propongo ensayar, buscando el deseado criterio en la fuente de donde emana el principio de cuya interpretación y aplicación se trata; fuente, según queda dicho, que reside en la conciencia general y en el sentido moral de los pueblos, benigno para la desgracia, pero de ningún modo protector de la iniquidad.

Examinemos, pues, serena é imparcialmente los principales argumentos en que suele fundarse la inmunidad del refugiado político; que hasta donde la razón de esta inmunidad alcance, hasta allí y no más puede alcanzar la inmunidad misma, sea cualquiera la calificación que el acto merezca ó la definición que para establecerla se adopte. ¿Nos conduce á este examen el reconocimiento de un principio absoluto de justicia que extiende la protección del asilo á todo acto comprendido en determinada definición? Pues en este caso, la conciencia pública deberá rectificar sus impresiones y atemperar á ese principio sus propios juicios. ¿Resulta, por el contrario, que la moral y el derecho andan de consuno y que éste no indulta lo que la conciencia en absoluto reprueba? Pues entonces, no hay que imponerla género alguno de sacrificio, y el criterio práctico, en punto á la extradición, será lo conocida máxima del orador romano: «Eorum opportere misereri qui propter fortunam, non propter malitiam in miseriis sunt» (1).

---

(1) Cicerón, *De inventione*, cap. 36.

CAPÍTULO II

De la diversidad de constituciones y del principio de reciprocidad con relación á la no extradición política.

La variedad de las instituciones políticas en los distintos pueblos, la que en su virtud ofrecen sus respectivos Códigos en orden á los delitos que á las mismas se refieren, y aun la dificultad de definirlos, suelen invocarse como fundamento de la inmunidad de que tratamos. Calvo (1) cree ver en esa dificultad razón suficiente para ella; como si en los tratados se procediera por vía de definición y no por la enumeración de los casos que han de dar ó no lugar á la mutua entrega de los inculpados. Pero esa variedad de instituciones y múltiple forma del delito político, sirve de base á otro argumento de más plausible apariencia, aunque de no mayor valor. He aquí cómo el Sr. Billot (2) lo expone:

«La extradición, en virtud de un principio de que no pueden prescindir los negociadores, no tiene cabida sino respecto

(1) *Le Droit int.*, t. 2.°, p. 213.
(2) Pág. 102.

de actos punibles, con arreglo á la legislación de los dos países que contratan. No se comprendería, en efecto, que consintiese una nación en entregar á una justicia extranjera al perseguido por un hecho que autoriza la legislación del país de refugio. En virtud de este principio, los crímenes y delitos políticos, en su mayor parte, no podrían ser incluídos en un tratado de extradición. Un acto prohibido en un país constituído en Monarquía, es lícito en otro país vecino constituído en República.»

Cierto es esto último, y cierto, también, que respecto á un número mayor ó menor de esta clase de delitos, no puede existir coincidencia en los Códigos de países cuyas instituciones políticas son diversas; pero no lo es menos, que esa simultaneidad de sanción se da naturalmente entre países de constitución análoga; lo cual bastaría para que se concertase entre ellos la extradición política. A esto se agrega que, sea cualquiera la forma de Gobierno, hay delitos, como la insurrección armada, por ejemplo, que á todos atacan por igual manera. La diversidad, pues, de instituciones podrá, en todo caso, limitar, pero no excluir en absoluto la extradición en esta clase de delitos. Así lo reconoce el citado autor, y, por tanto, la necesidad de buscar á su tesis más sólido fundamento. Pero antes de seguirlo en ese camino, conviene examinar el valor que deba atribuirse á esa simultaneidad de sanción, que, en efecto, se echa de menos frecuentemente en estos delitos. La regla que la exige como necesaria, puede ser considerada como inmediata aplicación del principio de reciprocidad, ó como consecuencia del principio ético que presupone, para la entrega de un refugiado, la conciencia, por parte del Gobierno que la otorga, de que concurre con ella á un acto de justicia. Bajo uno y otro concepto nos proponemos examinarla.

Como cuestión de reciprocidad, no puede merecer distinta calificación de la que alcanza este mismo principio: plausible como hecho histórico; util aun á veces, si bien de un modo transitorio y sólo como instrumento de apremio; nulo en sí y ajeno de todo valor jurídico.

Cuando el egoísmo nacional era el inspirador reconocido y único de la política de los Gobiernos, y sus relaciones más pacíficas no solían tener otro carácter que el de una hostilidad latente, se comprende que, sólo á título de reciprocidad, se estableciera entre ellos cange alguno de servicios. Por lo que respecta á los delincuentes fugitivos, amparados por la funesta preocupación del asilo territorial, hubiérase considerado su entrega como un acto de humillante flaqueza.

Muchos son los autores que señalan el interés de la reciprocidad como la razón de ser y el principal fundamento de la extradición (1), y Billot no duda en afirmar (2) que en las cuestiones de extradición, más que en otras cualesquiera, la exacta reciprocidad es la base de las relaciones internaciona-cionales. Sin embargo, la historia de los tratados no presenta sino el predominio creciente del sentimiento de justicia y de interés bien entendido, sobre las estrechas miras del exclusivismo nacional, predominio que no ha podido efectuarse sino á expensas del principio susodicho.

El mismo autor declara en otro lugar (3), que «existe entre los negociadores cierta tendencia á reunir en categorías generales los actos susceptibles de extradición, y á sustituir la individual enumeración de éstos, con la mera indicación de esas categorías;» lo cual constituye evidentemente una derogación de lo riguroso del principio.

Y en efecto, á proporción que ha ido extendiéndose en los tratados la esfera de la extradición y comprendiendo mayor número de hechos punibles, ha ido acentuándose esa nueva tendencia. Primero, se exigía que el hecho fuese calificado de grave (crimen) por la legislación de uno y otro país (4); más

---

(1) Foelix, *Droit int. privé*, núm. 569; Dalloz, *Repertoire*, *Traité*, núm 270; Haus, *Droit crim.*, núm. 726.

(2) Cap. 1.°, § 3.°

(3) Obra cit.; pág. 132.

(4) Tratados de Francia con Prusia y con Baviera de 21 de Junio de 1845 y 23 de Marzo de 1846.

tarde se tuvo por suficiente que la gravedad del hecho se apreciase por la legislación del país requirente, con tal que fuese también punible por la del país requerido (1), y, por último, se ha llegado á comprender en la extradición, á título de hechos conexos y constitutivos, bien de una circunstancia agravante, bien de una atenuación de la acusación principal, delitos no incluídos expresamente en los tratados (2). ¿Qué resta ya aquí de esa ley de reciprocidad? Y es que, dadas las condiciones de la vida moderna y la facilidad que las mismas ofrecen para asegurar la impunidad con la emigración, se ha llegado á comprender, aun bajo la sola inspiración de la propia conveniencia, la necesidad de abandonar, en materia de extradición, la mezquindad del *facio ut facias*. «Aunque sea, observa Wharton (3), una prerrogativa indiscutible de cada soberanía independiente, garantizar al extranjero libre asilo en su propio territorio, no sería esta una situación en que pudiese permanecer mucho tiempo una nación civilizada. El país que ofreciese á los fugitivos semejante inmunidad, se convertiría en residencia favorita de los malhechores y pondría en peligro la moralidad de sus costumbres y su misma seguridad.»

Si esta observación es exacta, síguese, como natural consecuencia, el abandono en absoluto del principio de reciprocidad, y que cada nación provea á su seguridad propia por medio de una ley que determine los casos en que haya de otorgar ó pedir la extradición. Tal fué la doctrina sostenida en Inglaterra por el *Attorney general*, ante la Comisión que preparó la ley de extradición de 1870; tal, la sustentada por el Conde de Granville ante la Cámara de los Lores en 24 de Julio de 1876, y la formulada por la Comisión parlamentaria de 1877, encargada

---

(1) Esta doctrina, sentada por vez primera en el tratado franco-belga de 1869, ha sido admitida en casi todos los posteriores. Véase á Billot, obra citada, pág. 123.

(2) Art. 9.°, § 1.° del convenio italo-franco de 12 de Mayo de 1870.

(3) Citado por Fiore, pág. 285.

de estudiar los resultados obtenidos en virtud de la mencionada ley. En su sentir, era tan grande el interés de Inglaterra en librarse de los criminales refugiados en su territorio, que no había razón para subordinar su entrega á la condición de reciprocidad.

A idéntica conclusión se viene cuando se toman en cuenta los verdaderos fundamentos de la institución de que se trata, á saber: que la extradición, auxiliar é indispensable de la represión penal, deriva de idéntica razón que ésta; que el Estado, obligado á castigar los delitos perpetrados en su territorio, lo está también, al menos moralmente, á concurrir, por medio de la entrega de los culpables, á que no queden impunes los cometidos en suelo extraño; y en suma, que «la extradición es un gran principio de solidaridad y garantía entre los gobiernos y los pueblos» (1).

Fiore (2) asegura que, en la práctica moderna, va prevaleciendo la idea de que la obligación de entregar á los malhechores es independiente de los tratados, y cita en su apoyo gran número de autores; á cuya lista, en que se comprende á Covarrubias y á Grocio, hay que añadir, entre otros, al mismo Fiore, á Bernard y á Stieglitz, en las obras mencionadas, y señaladamente, al Instituto de Derecho internacional en su sesión de Oxford.

Podrá discutirse si es aun de conveniencia práctica, sostener la condición de reciprocidad como medio de apremio, á cuyo favor se extienda y asegure el ejercicio de la extradición, ó si es preferible renunciar á ella y aun á los tratados, fijando en la legislación nacional los casos y condiciones en que haya de pedirse y otorgarse, sin tomar en cuenta el proceder de los demás países. La primera opinión prevaleció en el Senado francés, al discutirse el proyecto de ley del Ministro Duffaure,

---

(1) Palabras de Mr. Rouher en el Cuerpo Legislativo francés, *Moniteur univ.*, 1866, pág. 227.

(2) Número 209.

calificándose de generosidad peligrosa el contrario sistema. En favor de éste, según hemos visto, se declaró la Comisión Inglesa, y se han declarado en Francia ilustres jurisconsultos (1).

Con uno de ellos diremos nosotros que, «por más que los legisladores quieran atenerse á las antiguas prácticas y añejas teorías para perpetuar los obstáculos que hasta aquí han ahogado el libre desarrollo de la extradición, por temor los unos de que no se corresponda á su llamamiento con idénticas concesiones; por temor los otros de que, haciéndose la extradición demasiado fácil, sirva de instrumento de persecución y venganza, se impone á los pueblos, harto imperiosamente, el derecho de represión social, desde que se han allanado sus fronteras, para que deje de completar esta institución todo su desenvolvimiento entre los pueblos civilizados» (2). Por lo menos, parécenos que de esta discusión, resultan en luz de evidencia los siguientes puntos: 1.°, que el principio de reciprocidad carece de todo valor jurídico, aunque, en sentir de muchos, pueda ser todavía de práctica utilidad; 2.°, que en todo caso, la reciprocidad verdaderamente fecunda, no ha de consistir en una especie de talión que someta la mutua entrega de los delincuentes fugitivos á la identidad de hechos criminosos, sino en el cambio de un franco y general concurso á la represión penal en los respectivos países; y 3.°, que la diversidad de las constituciones políticas y la consiguiente falta de reciprocidad, no son motivos suficientes para negar en absoluto la extradición por los delitos que á ella se refieren.

---

(1) Bernard, tomo 2.°, cap. V.

(2) Bernard, lugar citado.

CAPÍTULO III

Continuación.

Lo anteriormente dicho, nos ofrece el criterio con que ha de resolverse la cuestión pendiente, considerada en su segundo aspecto, ó sea bajo el punto de vista moral. Sin duda es requisito indispensable de la extradicion, que el Gobierno que la otorga, tenga conciencia de cooperar con ella á un acto de justicia; pero ¿será menester al efecto que el hecho de que se trate aparezca también castigado por su propia legislación? ¿La falta de esta sanción simultánea implicaría, para él, lo injusto de la extradición demandada?

No es posible prescindir aquí de la complejidad que encierra la noción del delito, ó lo que es lo mismo, de la duplicada condición á que se subordina el derecho de castigar; el cual, de ordinario, supone al propio tiempo la inmoralidad intrínseca del hecho á que se inflige pena, y la necesidad social de su represión. Ahora bien: el derecho penal, después de haber recorrido distintos períodos de desenvolvimiento, ha llegado á constituirse sobre bases racionales y filosóficas, comunmente aceptadas por todos los pueblos cultos. Las diferencias, si bien considerables, que en sus diversos códigos se observan, dependen menos del elemento moral—que en realidad no puede

ser sino uno solo—que del otro elemento esencialmente variable de la conveniencia nacional, subordinado á multitud de circunstancias de diversa índole, tales como la situación topográfica, el clima, la raza, las instituciones políticas, la religión, las costumbres.

De aquí, que en unos países exija una represión severa lo que en otros la requiere sólo leve, si alguna; de aquí, que aparezca en ciertos códigos como grave delito algún acto que en otros no se prevé, ó por lo raro de su perpetración, ó tal vez por lo imposible de ella. ¿Qué mucho que no se hubiese señalado pena al hecho de levantar los carriles de una vía férrea, en países donde éstas no existieran ó donde no se hubiese previsto la eventualidad de semejante atentado; que no se la imponga al acto de romper los diques, en pueblos que no viven, como los Países Bajos, sobre terrenos robados al mar, ó que no se prevea el delito de piratería, en los que, por su situación mediterránea, como Suiza, es imposible?

Pues nadie sostendrá que sea improcedente la extradición en casos de esta índole; que cada Gobierno, encerrado en un plácido egoísmo, pueda contemplar indiferente aquellos males de que por ventura está exento, y, en suma, que deba erigirse en máxima política la epicúrea observación del poeta latino:

Suave mari magno turbantibus aequora ventis
E terra magnum alterius spectare laborem (1).

Convengamos en que, ni bajo el aspecto ético, ni con relación al principio utilitario de reciprocidad, puede ser considerada cual regla verdaderamente jurídica, la simultaneidad de sanción penal respecto al hecho á que la extradición se refiera, y, antes bien, en que la extradición debe tener por mira impedir la impunidad y cooperar á que en cada país tenga efi-

(1) Lucrecio, *De verum natura*, L. 2.º

caz cumplimiento su respectiva ley. «Los Gobiernos, dice el Sr. Bernard (1), no utilizarán la solidaridad de sus esfuerzos para el afianzamiento de la paz pública, del orden y de la seguridad de los Estados, sino consagrándolos al triunfo absoluto de la ley, sin preocuparse de la fórmula estrecha, suspicaz y anticuada de la identidad de delitos en todas las legislaciones.»

Sentada esta doctrina, es evidente que no puede fundarse en semejante fórmula la inmunidad reconocida en favor del delincuente político. Sin duda, hay grande diferencia entre las constituciones de los pueblos, así como en los delitos que á las mismas dicen relación. En Suiza, por ejemplo, es tan imposible el regicidio como la piratería. ¿Se dirá por eso que han perdido su carácter inmoral ante la conciencia de aquellos pueblos? ¿Será lícito negar la extradición en casos de esa naturaleza, por la razón única de no estar comprendidos en sus códigos? Y si se la admite, en lo que parece no haber duda, en el delito de piratería, ¿qué razón podrá haber para denegarla en el de regicidio? Podrá haberla; por ahora no lo discuto; pero cúmpleme asentar—y es lo que por el momento importa—que esa razón no puede consistir en que el delito no esté definido como tal en determinado código. Ni la variedad de las instituciones políticas, ni la correlativa de las instituciones penales pueden, por tanto, prestar un fundamento jurídico y absoluto á la inmunidad del asilo político.

---

(1) Tomo 2.°, pág. 216.

CAPÍTULO IV

Del principio de autonomía é independencia de las naciones.

«El principio en que debe estribar, dice el profesor Brusa (1), el derecho ó la obligación más bien de rehusar la extradición del delincuente político, es aquel que todo el mundo formula con la vulgar proposición de que cada Estado debe ejercer la policía de su propia casa. Con lo cual se afirma que ningún Estado, ofendido por un delincuente de esta clase, tiene derecho á la asistencia de los otros Estados para su propia defensa.» Y ¿por qué? Dos razones principalmente suelen aducirse: que esos Estados carecen de interés y, por lo mismo, de derecho, para intervenir en la represión de estos delitos, y que á ello se opone el principio en que se funda la separación é independencia de las distintas naciones. De la primera, trataremos en otro lugar; por el momento, nos ocuparemos sólo en la segunda.

---

(1) *Annuario delle scienze giuridiche*, 1881, pág. 119.

Á propósito de ella, dice el mencionado autor: «Erigiendo en principio de Derecho internacional la obligación recíproca de los Estados de auxiliarse mutuamente para la represión de los delitos políticos, se llegaría al absurdo de obligar á alguno, á hacerse cómplice de una política que le fuese odiosa ú hostil, ó sea á la contradicción de una soberanía política puesta al servicio de otra soberanía política contraria.» La observación es, sin duda, exacta; pero importa penetrar en la razón íntima de la doctrina que implica, único modo de poder fijar su legítima extensión y verdadero alcance.

Sin necesidad de sentar previamente una definición exacta del delito político, es fácil señalar la nota característica que esencialmente lo distingue de los comunes.

Lo ofendido por éstos es directa é inmediatamente la persona humana en su integridad física ó moral: el individuo, la familia, la propiedad, el honor, derechos universalmente comprendidos y apreciados de igual manera, y que las legislaciones todas protegen sin acepción de personas, sea nacional ó extranjero el agraviado. En ellos se ostenta, en toda su plenitud, la solidaridad jurídica de los distintos pueblos. Que el delito se haya perpetrado en este ó en aquel país, es un mero accidente, cuyos efectos no deben ir más allá de determinar la respectiva competencia; pero así el país que persigue y castiga el cometido en su propio suelo, como el que hace entrega, al efecto, del criminal fugitivo, concurre á la obra común de la justicia. En el delito político existe también, sin duda, lesión del derecho individual, como quiera que la paz interior y el orden público son derechos del ciudadano, en cuyo favor se ha instituído la sociedad civil; pero el sujeto directo de la ofensa es, en él, la colectividad constituída en Estado, bajo cualquiera de las distintas formas que puede revestir la colectividad política. Mas aquí no puede ya decirse que no ha lugar á la acepción de personas, ni cabe exigir que se trate de igual manera al propio que al extraño; pues dada la independencia frecuentemente hostil de las naciones, pudiera convertirse en daño de alguna, esa

cooperación que, en lo respectivo al derecho común, cede en beneficio de todas.

Si la extradición llegara á ser considerada como una institución de carácter puramente jurídico y obligatoria en absoluto, aun en ausencia de todo tratado, para el país requerido, es evidente que no podría extenderse con igual carácter á los delitos políticos. En este sentido, paréceme de todo punto aceptable la doctrina del precitado escritor; mas entiendo que traspasa el justo límite cuando afirma (1) que «en tanto que los Estados susciten entre sí esos conflictos de jurisdicción que, en el lenguaje común, se llaman guerras; sean las paces meras treguas armadas, y no exista otro Tribunal para resolver tales conflictos, que el así llamado de la historia ó de la pública opinión, sin autoridad legalmente constituída y de todos respetada, es una *obligación sacrosanta* de todos y cada uno de los Estados, y no simple acto de generosidad, el ofrecer un asilo político.» Si esa situación de enemistad latente ó declarada de los distintos pueblos es un hecho frecuentemente cierto, pero siempre infausto y lamentable, y si su cesación es el ideal, desgraciadamente remoto, á que la civilización aspira, ¿podrá convertirse no menos que en obligación y obligación sagrada, el fomentar los gérmenes de discordia, constituyendo de antemano ese asilo abierto siempre á los enemigos internos de los otros Gobiernos?

En rigor, débense los pueblos, así como los individuos, todos aquellos oficios de mutua protección que pueden prestarse sin propio menoscabo. Contribuyen con ello á la común prosperidad, al progreso de la cultura, al reinado de la paz y de la justicia; pero con obligación puramente moral, como quiera que, en la sociedad de las naciones, donde no existe una autoridad común dispensadora y guardadora del derecho, no pueden reconocerse otros deberes estrictamente jurídicos y exigi-

(1) Página 117.

bles bajo la dura sanción de la fuerza, sino los que la práctica general de los pueblos ha establecido ó los que se fundan en los tratados. De ese deber moral deriva, según la declaración del Instituto de Derecho internacional en su sesión de Oxford, que pueda y aun deba llevarse á cabo en general la extradición aun en ausencia de tratados, y que el peculiar destino de éstos sea regularizar y hacer más extenso su ejercicio (1). La rapidez con que la institución se generaliza y el creciente favor que alcanza, son manifiesto testimonio de cuanto se dilata y arraiga, en la conciencia de los pueblos, la persuasión de su importancia, y permiten esperar que, fijadas por común acuerdo de los mismos sus reglas fundamentales, pueda reemplazar á la variedad y confusión del régimen convencional vigente, un sistema uniforme (2). Mas semejante progreso no podría extenderse á los delitos políticos, sino á favor de una condición, si no imposible, verdaderamente difícil y remota, á saber: la confederación de los pueblos, y la constitución positiva y orgánica de la sociedad de las naciones.

Y en efecto, si se exceptúa Suiza, donde, por las sucesivas Constituciones de 1848 y 1874, dejó de existir la extradición política intercantonal que admitía el Concordato de 1809, en todas las Confederaciones se da este género de extradición. Existe en la República norte-americana; existió en la antigua Confederación germánica, según los acuerdos de la Dieta de 28 de Agosto de 1836 y 26 de Enero de 1854, y existe entre los Estados que forman el Imperio alemán, por virtud del Código penal en el vigente (3). El lazo federal que enfrena el exclusivismo hostil de los respectivos Estados y sustituye á su antagonismo la mancomunidad de intereses, adquiere nueva consistencia con esa especie de alianza contra los enemigos interiores de cada uno.

---

(1) *Annuaire de l'Inst. de Droit int.*, 1881. Fiore, obra citada, n. 211.

(2) Bernard, t. II, passim, y señaladamente p. 659.

(3) Stieglitz, obra citada, p. 93.

Donde ese lazo no existe, no podrá convertirse en ley semejante cambio de servicios; pero nada obsta á que sea convencional ó facultativo. Podrá ser, según pretende Brusa, un paso dado en el camino de la federación, ó tal vez hacia la sumisión de uno de los Estados contratantes; pero ni aun esto último puede causar sorpresa ni merecer censura, en tiempos en que se ha hecho tan transcendental y frecuente uso de las anexiones, con renuncia de la propia autonomía. La independencia de los Estados es un derecho que á todos por igual asiste; no, un deber indeclinable que á todos por igual se imponga.

Resulta, en resumen, de lo expuesto, que entre los delitos políticos y los comunes median las siguientes diferencias: en éstos, podría la extradición convertirse en obligatoria; en aquéllos, generalmente, no: en los comunes, la extradición debe ser la regla; en los políticos, no puede ser sino la excepción. Pero puede serlo; y esto basta para que concluyamos que, del principio de la independencia de las naciones, no emana, en modo alguno, la consecuencia de que cada una de ellas deba constituirse en inviolable asilo, abierto á los enemigos interiores de las demás.

CAPÍTULO V

Del principio de no intervención.

La entrega obligatoria del refugiado político (así resulta de lo que dejamos dicho) amenguaría la independencia del país requerido; pero, ¿su no entrega, obligatoria también, dejaría por completo á salvo la del país requirente? La cuestión ofrece un nuevo aspecto que conviene examinar.

Observa el mencionado profesor Brusa (1) que la inmunidad del refugiado político «es consecuencia natural de la reacción contra el sistema de la legitimidad, en el derecho interior, y de la no intervención, en el Derecho internacional.» En efecto, una y otra nacen á un tiempo y se fundan en análogos motivos; natural consecuencia de la conexión íntima que entre sí tienen la intervención y la institución de que aquí tratamos. Al conceder un Gobierno la extradición en los delitos comunes, paga un tributo debido á la justicia, satisface su propio interés y presta un servicio importante al país requirente, servicio otorgado, pero no impuesto, y conforme cierta-

(1) *Annuario delle scienze giuridiche,* 1881.

mente al voto unánime de sus moradores. No así, respecto á los delitos políticos: podrá ser conforme al interés del que la concede y aun tal vez al de la justicia; mas, con relación al país que la solicite, es manifiesto que cede de ordinario en beneficio de un partido con daño de otro; por donde puede llegar á ejercer en sus destinos considerable influencia. Es, por tanto, la entrega de los refugiados políticos, una manera de intervenir en las luchas intestinas de la nación de que proceden; lo cual, unido al principio, por lo general incuestionable, de que cada Estado es árbitro de su propia suerte, y de constituirse bajo la forma de gobierno que estime más adecuada, ha bastado para que no pocos autores atribuyan un carácter absoluto á la inmunidad de que aquéllos gozan. Con menos frecuencia se ha solido observar, aunque sea no menos obvio y manifiesto, que esa misma inmunidad, erigida en regla inquebrantable, es otro linaje no menos eficaz de intervención; puesto que, según la frase exactísima del Sr. Bernard (1), constituye una prima de antemano concedida á los revolucionarios. ¿Qué género más eficaz de intervención puede darse contra un Gobierno, que un asilo inviolable, y hoy de casi seguro acceso mediante la facilidad de las comunicaciones, abierto á sus enemigos interiores, en cada una de sus fronteras? Y esto sin contar con que esos lugares de refugio suelen convertirse en focos de conspiración y base de maquinaciones revolucionarias; pues la policía, aun donde está bien organizada, suele ser poco perspicaz y solícita en interés del vecino, y la internación ó expulsión de los conspiradores, derecho disputado también á los Gobiernos por los partidarios acérrimos de la extradición (2), suele ser un remedio ineficaz y con frecuencia sólo aplicado después del fracaso de criminales intentos. De ello son evidente prueba hechos recientes y de tristísima recordación; mas para apartar de este escrito toda preocupación política, preferimos traer sólo á la

(1) Tomo II, p. 252.

(2) Brusa, loc. cit., p. 117.

memoria ejemplos extraños, remitiendo al lector á lo que en otro lugar queda dicho de Inglaterra con relación á Francia, y de Suiza con relación á Francia también y á Italia (1).

Resulta evidentemente de lo expuesto, que el problema de la extradición, en cuanto á los delitos políticos, no puede ser resuelto bajo el influjo de la doctrina que se profese, respecto al derecho de intervención, como quiera que, en realidad, se interviene siempre, bien se otorgue ó se niegue la entrega del fugitivo. Mas la cuestión puede ser considerada bajo otro aspecto. Para que del principio de no-intervención pudiera derivarse, de un modo absoluto, la no extradición política, sería indispensable que aquel principio tuviese también un carácter absoluto, carácter que no le reconocen los publicistas, que no sanciona el examen crítico de los fundamentos que se le atribuyen y que seguramente no alcanza en la historia y vida de las naciones.

De lo primero, da irrecusable testimonio el erudito Calvo (2), haciendo observar que se liga tan estrechamente este punto con los intereses nacionales y políticos, que no es extraño que la divergencia de opiniones entre los publicistas llegue al punto de poderse asegurar que son tantas cuantos los autores. *Tot capita, tot sententiæ.*

Considerado bajo su aspecto jurídico, corresponde el principio de no-intervención en el orden internacional, al de la inviolabilidad del domicilio en el derecho político; garantía uno y otro de libertad é independencia, y tributo de mutuo respeto, pero que frecuentemente encuentran un límite que, á veces, no sólo es lícito, sino necesario romper. No ha de llevarse ese respeto al extremo farisáico, de dejar perecer al vecino, por no quebrantar la puerta que cierra el paso al socorro salvador que necesita; aparte de que cada cual tiene indispu-

(1) Parte 1.ª, cap. VI.

(2) *Le Droit int.*, t. I, p. 237.

table derecho á apagar en la casa inmediata, el incendio que amenaza la suya.

En el orden histórico, si fuese un principio cierto el de no intervención, sería el menos eficaz, ó sea el más violado de todos los principios. Su introducción, en el Derecho internacional, data de 1830, año en que la revolución de Julio determinó esa reacción, de que habla Brusa, contra el principio de legitimidad y de intervención; pero, ¿cuántas intervenciones no registra la historia contemporánea, anteriores y posteriores á la expresada fecha? Una hay que, más bien que nombrar, convendría relegar al olvido, si lo permitiera el dolor indeleble de la humillación sufrida. Recordaré sólo las de que fué teatro Italia, por el mismo tiempo; la que en 1828 emancipó á Grecia; la que dos años después aseguró la independencia belga; las que, en 1847 y en 1849, llevaron gloriosamente á cabo las armas españolas en Oporto y en Gaeta; la de 1860 que conquistó para Cerdeña la Lombardía, y la de Méjico que terminó en la catástrofe de Querétaro, y preparó el desastre de Sedán. No es para olvidada, aunque menos ostensible y ruidosa, la de Inglaterra, por aquella misma fecha de 1860, en los asuntos de Nápoles. No sólo prestó á los insurrectos un auxilio material, sino trató de justificar esta conducta suya en un célebre despacho, dirigido por lord John Russell al Ministro británico en aquella corte, en el que, poniéndose abiertamente de parte de los insurrectos, y después de recordar la intervención armada de la Holanda en el destronamiento de Jacobo II, declaraba que «cuando un pueblo tiene buenas razones para tomar las armas contra el que le oprime, no es sino un acto de justicia y generosidad ayudar á los hombres valerosos que defienden su libertad.» Aplicándole con inexorable lógica la ley del Talión, no faltan autores que invocan esa misma doctrina en favor de los irlandeses que incesantemente conspiran contra la dominación británica (1). Y

(1) Warthon, *Journal de Droit int. privé*, 1883, p. 375, y Sir Roberto Philimore, citado por el mismo.

es esta ocasión de advertir, una vez más, la frecuente coincidencia de las más opuestas doctrinas: con los diplomáticos de Verona y de Leybach, coincide, en favor del derecho de intervención, si bien sólo por lo que respecta á los Estados democráticos, el publicista radical Mailfer (1).

No es, pues, una doctrina admitida ni en absoluto admisible, la que condena toda intervención. Los actos de esta especie sólo pueden ser calificados, en razón de los motivos de que proceden y de los fines á que se dirigen.

Intervenciones hay de ominoso recuerdo y destinadas á llevar sobre sí la execración perenne de las almas honradas; otras universalmente aplaudidas, instrumento eficacísimo de civilización y progreso.

---

(1) *De la democratie dans ses rapports avec le droit d'intervention*, etc., p. 259.

CAPÍTULO VI

De la opinión que niega el carácter de delito al político.

Notable y manifiesta contradicción se nos ofrece, al emprender el estudio que se acaba de anunciar. La opinión contemporánea aparece en abierta oposición, no sólo con el constante y general sentir de las generaciones pasadas, en orden á la gravedad del delito político, sino aun consigo misma. Hasta fecha relativamente reciente, tanto en el derecho interior de cada país, cuanto en las relaciones internacionales, en los Códigos y en los Tratados, fué considerado siempre como singularmente odioso y merecedor de los más duros castigos. En nuestros días, permanece sometido á igual apreciación é iguales rigores en la legislación de todos pueblos.

Los ingleses que, en sus instituciones y en sus costumbres, ofrecen á la Europa vivo ejemplo del liberalismo más sincero, no forman en este punto excepción, y, antes por el contrario, es notoria su severidad con los delitos políticos, siempre que se refieren á su patria (1). Mas, cuando se contemplan los hechos

(1) Teichman, lugar citado, p. 496. A las pruebas que presenta, pudieran agregarse las novisimas leyes sobre represión del crimen en Irlanda.

desde el otro lado de la frontera del país en que acaecen, parece como que cambian de naturaleza: la variedad de instituciones políticas amengua la autoridad de todas ellas; la lucha de los partidos pone en duda la justicia que á cada uno asista; con lo cual, desvanecido, por decirlo así, en la conciencia internacional, el elemento ético del delito político, queda abierta la puerta á la inacción ó indiferencia, generalmente aconsejadas por la particular conveniencia de cada Estado.

La contradicción que dejamos notada, admite una explicación fácil, pero que, en nuestro sentir, dista de ser plausible. En la vida interior de los pueblos, la verdad se impone con la energía á veces brutal de los hechos. No puede darse nación sin Gobierno, ni Gobierno cuya existencia, cuya autoridad y acción carezcan de la sanción y garantía de las leyes é instituciones penales. Por otra parte, indiferentes éstas á las personas é igualmente dispuestas á la defensa de todos los partidos en su advenimiento al poder, recíbenlas, por decirlo así, en herencia unos de otros; y á ninguno ocurre negar la verdad jurídica, ó sea la justicia de lo que con razón estiman todos indispensable. Pero la verdad no cambia, como observa Pascal, de un lado á otro de un río ó de una cordillera, y la lógica parece conducirnos á este ineludible dilema: si el punto de vista internacional es verdadero, si en los delitos políticos desaparece ó se atenúa en sumo grado el elemento moral, quedando reducidos á culpas puramente locales y de circunstancias, los Estados todos que les decretan en sus Códigos y les aplican en sus Tribunales las más severas penas, viven en la prevaricación y en el ejercicio de una abominable tiranía. Si, por el contrario, están en lo cierto y el punto de vista del derecho penal interno es legítimo y valedero, el asilo territorial concedido á los delincuentes políticos, podrá fundarse en razones políticas é históricas, pero no, por modo alguno, en la inexistencia ó levedad, en general, del mal de que son autores.

Inexistencia he dicho, porque el excepticismo que comienza por atenuar la gravedad, avanza hasta negar la existencia

del crimen político. No hay para qué añadir que, sentada esta tesis, ningún argumento más perentorio podría imaginarse en favor de la *no extradición* del refugiado político. En Alemania no parece que hayan sido muchos los mantenedores de ella. Teichmann (1) sólo menciona Froebel, añadiendo que su opinión ha tenido pocos partidarios. Brusa (2) cita nombres tan insignes como los de Lucas y Carrara. Nosotros podríamos hacerlo con el de una notable escritora que une á la virilidad de sus talentos y estudios, los generosos sentimientos y aun las vehemencias de su sexo, Doña Concepción Arenal (3), y ampliar la lista con los varios escritores que, ó niegan todo fundamento moral al delito político, ó lo consideran como puramente tópico.

«Las formas gubernamentales y las instituciones políticas son cosas, se dice, de pura convención (4); los delitos políticos no son necesariamente contrarios á la ley moral (5); el derecho político es obra de los partidos políticos, de sus guerras y variadas alternativas de victorias y derrotas; y el estado normal del derecho que la ley penal debe defender para la seguridad general de los ciudadanos, no puede quedar sometido á condiciones variables y arbitrarias por naturaleza: es fuerza, por tanto, se concluye, relegar la expresión *delito político* á la materia puramente política, y librar al derecho criminal, guardador por excelencia de los derechos dados al hombre por la naturaleza, de la presencia de este supuesto delito» (6).

Vivimos, en efecto, en una época crítica, de negaciones, luchas y ruinas. Los opuestos sistemas obtienen sucesivamente, y no pocas veces por la violencia, un triunfo efímero, suce-

---

(1) Lugar citado.

(2) *Annuario delle scienze giuridiche*, etc.—Milano, 1881, p. 91.

(3) *El derecho de gracia ante la justicia.* REVISTA DE LEGISLACIÓN, 1879, página 608.

(4) Beltjens, *Discurso sobre la extradición*, citado por Billot, p. 104.

(5) Charles Brocher, *Annuaire de l'inst. de droit. int.*, 1880.

(6) Brusa, ibid.; con referencia á la doctrina de Lucas y Carrara.

diéndose alternativamente en la gobernación de los Estados los partidos que los personifican y representan, y, lo que es más lastimoso y perturbador de toda idea moral, pasando los criminales de ayer á figurar como los héroes de hoy, acaso para comenzar mañana la nueva evolución. Pero ni siempre ha sido así, ni siempre habrá de ser. La opinión pública, durante siglos, ha tenido incontrastable fe en la legitimidad de los respectivos Gobiernos, y los reos de crímenes de Estado no han sido, por lo general, menos aborrecidos, que los culpables de robo ó asesinato (1); de lo cual dan claro y unánime testimonio las legislaciones, los tratados internacionales y el sentir de los jurisconsultos. La constante extensión y afianzamiento de las libertades públicas; los triunfos lentos, pero seguros de la opinión, de la verdadera opinión que brota de las entrañas de la sociedad, ajena, por tanto, á sofisticaciones de la política; el creciente descrédito de los revolucionarios de profesión, que suelen buscar su propio medro en las desdichas de la patria, y la fe, por último, en la Providencia, que no ha de permitir perezca una civilización, precioso fruto de tantos siglos de trabajo, inducen á esperar, como no muy remota, una época orgánica (por hablar en lenguaje de Fourrier), en que las sociedades humanas, á semejanza de los demás organismos naturales, destinados á larga duración, desarrollen su vida sin saltos bruscos ni soluciones de continuidad, adaptando lenta y sucesivamente su organismo, á las exigencias de su propia conservación y á las condiciones del medio en que subsisten.

En esa adaptación de que acabamos de hablar, está la explicación de la variedad, ora sucesiva en un mismo pueblo, ora simultánea en distintos, de las formas é instituciones políticas. Todas pueden ser igualmente aptas, en su caso y lugar, para su peculiar destino de presidir al cumplimiento del Derecho; todas, alcanzar igual asentimiento de la conciencia pública; todas, en una palabra, obtener una legitimidad relativa

---

(1) V. D. Rafael de Gracia y Parejo.—*Estudio sobre la extradición*, p. 75.

que las consagre á la obediencia y respeto de los ciudadanos. Las formas de gobierno serán distintas; pero no por eso será diverso el deber de la sumisión, ni diverso el delito que se cometa al quebrantarlo.

En cuanto á la aserción que hemos citado del profesor Brocher, de que el delito político no es necesariamente contrario á la ley moral, conviene distinguir: si por *necesariamente* se entiende que no siempre existe esa oposición, de buen grado convengo en ello. Dada la diversidad de las instituciones, claro es que las disposiciones penales que respectivamente las garantizan, han de diferir también; por donde podrán ser clasificados como delitos en un país, actos reputados en otro absolutamente lícitos. No hay para qué decir qué la moral, que no distingue de tiempos ni fronteras, nada tienen que ver con ellos. Mas los actos á que se alude son precisamente los de menor gravedad, aun allí donde se consideran punibles, perteneciendo por lo común al número, no de los que son malos, *per se,* sino de los que son malos sólo por estar prohibidos. Pero la resistencia armada á la Autoridad, las vías de fuerza empleadas para alterar la forma de gobierno, y tantos otros actos como pudieran citarse, ¿no atacan por igual, cualquiera que sea la naturaleza de las instituciones, la paz y el orden público, cuyo acatamiento es sagrado deber que la ley moral impone?

No se hable, pues, de relegar á la política, como ficticio, el delito político, ni de librar de su presencia el derecho criminal. Si la verdad política sufre en nuestro tiempo lamentables eclipses; si, en su sombra, oscurecida por el vapor de sórdidas ó salvajes pasiones, se libran dudosos combates en que la mano de la justicia vacila, temerosa de detener con su espada á la historia que camina, en vez de herir al malvado, perturbador á un tiempo de la paz y del progreso, témplese la severidad, dilátese la clemencia y niéguese la extradición; pero no agravemos inconsideradamente el mal, con el nuevo y gratuito eclipse de la verdad jurídica.

CAPÍTULO VII

El delito político no es esencialmente incompatible con la extradición.

Los fundamentos todos en que esta institución descansa pueden reducirse á estos dos conceptos: ubicuidad del mal del delito, y solidaridad de las naciones en su represión. Pues si fuese cierto, como algunos sostienen, que ni una ni otra circunstancia se dan en el delito político, demostrado quedaría que, por propia naturaleza, está exceptuado de la extradición, ó en otros términos, que á los perseguidos por actos de esta especie, les asiste un verdadero derecho de asilo en el país donde se refugian. Cúmplenos, pues, investigar si, en efecto, faltan ó no en estos delitos alguna ó entrambas circunstancias.

Que en todos los países se corre el riesgo más ó menos próximo de que sean objeto de ataque los poderes ó instituciones públicas, parece que no necesita demostrarse. En todos abriga el corazón humano iguales pasiones, entre las cuales se cuentan, al par que la exaltación patriótica que, buscando en el fin la justificación de los medios, apela á los violentos y criminosos, las aspiraciones egoístas de la ambición y aun las sórdidas especulaciones de la codicia. No hay forma de gobierno que alcance á prevenir sus extragos: Lincoln cae asesinado del pro-

pio modo que el czar Alejandro II, y por no hablar de las repúblicas hispano-americanas, recordaré sólo que los cantones helvéticos han ofrecido también en nuestra Europa el triste espectáculo de la guerra civil.

Pero falta, se dice, la solidaridad de interés entre los distintos pueblos, y con ella el derecho á cooperar mutuamente, por medio de la extradición, al cumplimiento de las leyes penales que se refieren á esta clase de delitos. ¿Y es cierto que realmente falte esa solidaridad? Blunstchli, el célebre Profesor de Heildelberg, establece en una de sus obras el siguiente entimema (1): «Los crímenes políticos son necesariamente dirigidos contra la constitución y el sistema político de un estado particular. No constituyen, pues, un peligro para los demás.» Lo primero es indudable. El delito político, considerado en concreto, se dirige contra una constitución determinada; no de otro modo que el robo ó el asesinato, considerados de igual manera, se dirigen contra la fortuna ó la existencia de determinada persona. El daño, sin embargo, ni en el uno ni en los otros se limita ahí. A ese mal inmediato y directo del delito, se allega el mediato é indirecto del peligro y de la alarma, mayor que en otro alguno en el político (2), al cual con razón pudiera calificarse de difundible y contagioso por excelencia, supuesto que la pasión que lo engendra suele volar en alas de ideas, en apariencia al menos, nobles y generosas. La historia contemporánea ofrece de ello ejemplos tan numerosos que fuera imperdonable el detenernos en este punto.

Ni es cierto tampoco que el delito político sólo se dirija contra lo que es peculiar al orden interior ó á la organización de

---

(1) *Le Droit int. codifié*, § 396.

(2) «Si el delito de que se trata procede de un motivo particular, raro y reducido á una clase poco numerosa, la alarma tendrá poca extensión; pero si procede de un motivo común, frecuente y poderoso, la alarma se extenderá mucho, porque serán muchas las personas que se crean expuestas.» Bentham, *Principios del Código penal*, cap. VII.

los poderes públicos del país en que se perpetra. En este punto, hay una serie de hechos criminales, cuya diferencia y creciente importancia es imposible desconocer. El ataque puede encaminarse á un mero cambio del personal gobernante y al triunfo de un partido en daño de otro; puede tender á subvertir y cambiar la forma de las instituciones; puede tomar por blanco la destrucción de todo Gobierno (anarquía); puede, por último, inspirarse en implacable odio á todo el orden social (mano negra, nihilismo). Concedamos que, en los dos primeros casos, pueda ser calificado el delito de meramente tópico y particular; mas, ¿cabrá hacer lo mismo respecto de los segundos?

Úrgeme recoger la anterior concesión; pues, aun en aquellos casos, sostengo que, al menos en principio y salvo los accidentes de tiempo y lugar, existe en todos los Estados el interés solidario de la represión, ó más bien, el deber moral de cooperar al cumplimiento de las leyes penales. Ya lo hemos dicho; ¿sería justo que Suiza, por el solo motivo de que en ella no puede penetrar la piratería, negase la extradición de un pirata refugiado en sus montañas? Pues, ¿cómo ha de serlo que niegue la entrega de un regicida, fundada en la razón análoga de ser en ella imposible el regicidio? «Un Estado republicano, así como un Estado monárquico, observa justamente el Sr. Renault (1), puede reconocer como criminal toda tentativa dirigida á derribar violentamente la Constitución de un país, y no repugnaría á las ideas de derecho del uno ni del otro, el contribuir al castigo de individuos que hubieran llevado la guerra civil á su patria, fuesen monárquicas ó republicanas sus instituciones.»

No debo pasar de este punto, sin ocuparme en la meditada argumentación desenvuelta por el Sr. Emilio Brusa (2), ardiente mantenedor de la inmunidad política. En sentir de este

---

(1) *Des crimes politiques*, etc.—*Bulletin de la Société de legislation comp.*, 1880, pág. 59.

(2) Obra citada.

ilustre profesor, existe realmente el crimen político, y de tal modo lo considera punible, que reconoce y aprueba la edificante concordia de los legisladores, en querer, *rivoluzione finita,* que sea perseguido y severamente castigado todo hecho lesivo del derecho político, tal como la traición, la sedición, etc. Esto no obstante, sostiene que los delitos de esta especie excluyen por su naturaleza el auxilio internacional de la extradición.

Según su doctrina, el derecho personal que viola el delito común, y el derecho político que viola el que lleva este epíteto, nacen de una misma fuente y descansan en igual fundamento de legitimidad, que no son otros sino la suma de asentimientos, ó sea la ley de las mayorías. Mas en el primero, por la sencillez de las nociones que lo constituyen, y por la simultaneidad de desenvolvimiento en pueblos de igual cultura, se ha venido fácilmente á lo que Savigni llama *comunitas juris.* No así en el segundo, término inferior y subordinado bajo la relación de medio á fin, en la serie de los derechos; pues en él, no llega la *comunitas juris* sino al principio de la soberanía, á la concepción del Estado como órgano indispensable para el imperio del derecho sobre la tierra, pudiendo variar, como realmente varían, las instituciones políticas de los distintos pueblos. De aquí infiere la diferencia que distingue al delincuente político del ordinario, á saber: que el primero compromete un orden mediato y particular (el derecho político de un Estado), y el segundo, el orden inmediato y general (el derecho común); ó en otros términos, «que el delito político lesiona sólo el derecho común, en cuanto combate el principio de la soberanía en su ejercicio (principio de todos los Estados cualquiera que sea su forma), pero lo combate con motivo de la forma particular del Estado ó Gobierno respectivo, y de aquí que la represión que provoca, no responda á un fin general de toda sociedad política, sino únicamente al de la sociedad contra cuyo Gobierno se cometió el atentado» (1).

(1) Obra citada, pag. 103.

Sin detenerme á examinar los fundamentos y punto de partida de la anterior doctrina, consiento en admitir con ella, por el momento, que la suma de asentimientos sea el principio generador del derecho, y que no haya en él rama alguna que, mediata ó inmediatamente, no derive del derecho individual; mas yo pregunto: ¿es un hecho exacto que la *comunitas juris* se limite al principio de la soberanía y á la noción general y abstracta del Estado como órgano del derecho? ¿lo es que el derecho individual quede absolutamente ileso y, por tanto, desinteresado en el ataque de que puedan ser objeto las instituciones políticas de un país? A lo que creo, el acuerdo general de la opinión jurídica, que en cierto sentido pudiera calificarse de derecho común, va más allá de lo que supone el sabio escritor cuya doctrina me atrevo á impugnar con natural y modesta desconfianza; y comprende, además de la noción abstracta del Estado, la de la legitimidad de las diversas formas políticas dentro de las cuales dicha noción toma vida y se concreta.

La propia ley de las mayorías que se invoca como generadora única del derecho, la soberanía popular por otro nombre, ha sancionado, en la diversidad de los países y los tiempos, la legitimidad de las diferentes instituciones de Gobierno y régimen político, y los pueblos todos, al menos en épocas normales, han estimado legítimas sus propias constituciones, y, por igualdad de razón, la de sus vecinos. Mas nada arguye con tanta evidencia esta extensión y amplitud de la *comunitas juris*, como la unanimidad, que el autor reconoce y aprueba, conque los Gobiernos todos, aun los nacidos de la fuerza, (rivoluzione finita) emplean su severidad contra los rebeldes y conspiradores.

Lo que todo el mundo considera criminoso en su propia casa, ¿podrá estimarlo lícito ó indiferente en la ajena?

En cuanto á las relaciones del derecho político con el derecho individual, poco necesitaré decir. Un pueblo no es una mera acumulación de seres humanos, sino el conjunto de una

multitud de personas asociadas en la aceptación del derecho y para la común utilidad (1). Sea, pues, la sociedad para el hombre y no el hombre para la sociedad; sea el estado *medio*, y el individuo y solo el individuo *fin*. El orden público y las instituciones políticas que han de asegurarlo son, pues, un derecho suyo. ¿Qué resta de esa aceptación de una ley común (*juris concensus*) fundamento de la vida civil, cuando esa ley cede á las usurpaciones de la violencia; ni como respeta la común utilidad quien, llevado de ilusiones ó de bastardos intereses, perturba la paz pública y enciende en su patria la guerra civil?

A la opinión del Sr. Brusa opondremos la de otro notable escritor, cuya autoridad avalora en este caso el radicalismo de su doctrina política: «En el derecho democrático, consideramos á los pueblos igualmente solidarios unos de otros, así respecto á los atentados contra la vida humana y á la propiedad privada, como respecto á los que atacan la soberanía popular, porque consideramos la vida humana, la propiedad privada y la soberanía como derechos que de igual modo emanan de la ley natural..... La extradición debe ser concedida conforme al derecho democrático, en todos los casos, y si todavía no lo es, procede de que los crímenes políticos, excluídos unánimemente de la extradición por los Estados de Europa, no son crímenes cometidos contra la soberanía del pueblo cuyo derecho es universal, sino contra la soberanía monárquica cuyo derecho es local (2).» A largo comentario podría prestarse la pretensión del autor de que exista un derecho democrático, es decir un derecho distinto del derecho único y universal, regulador de todas las formas políticas, y superior á todos los dogmas de partido; así como el supuesto de una radical oposición entre la

---

(1) «Populus non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis juris consensu et utilitatis comunione sociatus.» Cicerón. —*De República*, cap. XXV.

(2) Mailfer, *De la democratie dans ses rapports avec le Droit int*, p. 259.

soberanía popular y la monarquía; pero, aparte de estas exageraciones del radicalismo político, queda, en el texto preinserto, el reconocimiento explícito de que los delitos de que se trata, no son menos contrarios á la ley natural ni menos merecedores de la extradición, que los dirigidos contra la vida humana ó contra la propiedad. «En teoría, la solidaridad de las naciones deber ser la misma para promover la ejecución de las condenas políticas que las del derecho común, siendo tanto unas como otras solemne manifestación de la ley social (1).»

(1) Bernard, t. 2.°, p. 254.

CAPÍTULO VIII

Verdadero fundamento de la inmunidad del refugiado político.

Muy erróneo concepto hubiera formado del espíritu que anima estos estudios, el que, ante las conclusiones asentadas en los precedentes capítulos, se decidiera á inscribir á su autor entre los adversarios del privilegio de que se trata. Por el contrario, lo estima como un verdadero progreso de nuestros tiempos, nueva tregua de Dios en las luchas coetáneas de los partidos, destinada, como la de los siglos medios, á dar tiempo al apaciguamiento de encendidas pasiones, poniendo á salvo entretanto á los que logran escapar de su inmediato estrago. Las susodichas conclusiones sólo se terminan á establecer que esa inmunidad no descansa sobre una base jurídica que le imprima el carácter de un principio absoluto, incapaz de excepciones: dejan, por tanto, subsistente el sólido fundamento que sin duda encuentra en razones de sana política, de humanidad y de general conveniencia.

Las persecuciones religiosas que siguieron tan de cerca al rompimiento de la unidad católica, y las persecuciones políticas suscitadas casi desde los primeros momentos de la revolución francesa, lanzaron á la emigración masas enormes de fugitivos, obligados á demandar hospitalidad en tierra extraña. La comunidad del infortunio, extendida á todos los partidos en las vicisitudes de los tiempos, debió mos-

trar á todos, cual una institución salvadora, la inmunidad del asilo; y en efecto, los partidos todos, así como los estadistas de más opuestas ideas, comenzaron por invocarla, para sí y para sus afines, mucho antes de reconocerla como derecho común de los vencidos.

En el seno de la constituyente francesa, se despertaron prevenciones contra la extradición, por temor á que los déspotas de los Estados vecinos (tal fué el lenguaje usado) viniesen á emplearla contra los amigos de la humanidad, acaso sólo por serlo, y precisamente en los momentos que Francia debía ser el refugio de todos los partidarios de la libertad (1). Esto, sin embargo, no fué obstáculo á que, en 1798, concertase aquel Gobierno con Suiza, no sólo la no concesión de auxilio á los emigrados, sino expresamente la extradición de los conspiradores. En 1801—en otro lugar queda ya referido—increpa Bonaparte al Senado de Hamburgo por no haber sabido mantener, contra las intimaciones de Inglaterra, el derecho de asilo, derecho que, poco más tarde, había él mismo de violar, arrancando al Papa la extradición de Vernegues y llevando á cabo el sangriento drama de Vincennes. El célebre autor de *La Legislación primitiva*, proclamaba desde 1802 la consagración del asilo político, y condensaba, puede decirse, la doctrina toda de la extradición en esta elocuente fórmula: «Si el asilo es peculiar de los templos, el Universo entero es un templo para el hombre desgraciado» (2). Inglaterra, la implacable perseguidora en suelo extranjero de sus propios enemigos, comenzó á pensar de muy distinto modo, según en otro lugar se dijo (3), desde 1815, desinteresada por entonces de la cuestión.

Cesaron al cabo estas contradicciones y alternativas, y el principio de la no extradición de los reos políticos quedó aceptado como doctrina general del derecho de gentes. La política

---

(1) Bernard, obra citada, tomo I, pág. 407.

(2) *Leg. prin.*, tomo II, ch. 17.

(3) Parte 1.ª, cap. II.

de la santa alianza, que fácilmente había salido triunfante en sus empresas contra el movimiento liberal de España y de Italia, se reconoció impotente y se declaró vencida ante la revolución francesa de 1830. El recuerdo de las titánicas luchas que habían ensangrentado la Europa durante un cuarto de siglo, enervaba á los más osados y los disuadía de acometer una nueva cruzada; aparte de que la general difusión de las ideas innovadoras daba á cada Gobierno bastante á que atender dentro de su mismo país. Agregábase á esto—fuerza es reconocerlo—que la revolución presentó desde entonces nuevos caracteres, merced á los cuales no fué difícil asentar con ella un *modus vivendi*, ya que no paces. Renunció al cosmopolitismo, á la propaganda y á la agresión; su fuerza, sólo por momentos triunfadora y soberana, se apresuró á abdicar en un orden de instituciones y gobierno relativamente normal; y el sistema parlamentario, en la esperanza cuando menos, si no siempre en los hechos, vino á ser el palenque abierto á la lucha pacífica y legal de los opuestos sistemas, ó más bien, el organismo destinado á convertir esa misma lucha en íntimo propulsor del crecimiento y de la vida.

En tales circunstancias, entre las dificultades de lo presente y las oscuridades de lo porvenir, nada más natural sino que los Gobiernos, concentrados en sí mismos y atentos á su propia conservación, se mostrasen indiferentes á las luchas intestinas de los otros pueblos, neutrales en sus guerras civiles y dispuestos á reconocer la condición de beligerantes en los insurrectos que las promovían. En realidad, esto es lo que vale y significa la no extradición de los reos políticos.

Dadas estas condiciones y modo de ser de la sociedad moderna, saltan á la vista las consideraciones que recomiendan y encarecen tal regla de conducta. Recorreremos brevemente las principales, no sin notar de pasada la exageración con que han solido ser llevadas fuera de su justo límite.

1.ª El país de refugio no puede entregar al perseguido, según un principio indiscutible, sino cuando encuentra justo

el castigo á que ha de sometérsele, para lo cual debe formar juicio de la legitimidad ó ilegitimidad de los poderes atacados, anticipándose de este modo, al tardío y frecuentemente dudoso de la historia. Conceder ó negar la extradición es inmiscuirse en los negocios de otro Estado, y fallar en cierta manera, acerca de la justicia ó sinrazón con que han sido atacadas sus instituciones ó su gobierno (1). El Sr. Renault califica justamente lo antedicho, como la razón fundamental de la no extradición política. Fácil es, sin embargo, no ya imaginar la hipótesis, sino traer á la mente el recuerdo de casos en que ese juicio, anticipado por la conciencia unánime de las gentes honradas, hubiera carecido de toda dificultad ó inconveniencia.

2.ª Entre los delitos comunes y los políticos, media esta diferencia capital: Que cuando se trata de un crimen común, tal como el asesinato, el robo, el incendio..., ninguna duda puede suscitarse sobre su criminalidad, unánimemente reconocida en todas las legislaciones. Por el contrario, cuando se trata de un ataque inferido al orden político ó social de un país, las personas más inteligentes pueden disentir en punto á la criminalidad del hecho ó á la entidad de la pena merecida (2). El Sr. Beltjens, en un célebre discurso sobre la extradición, da singular relieve á este argumento, cuando, después de hacer notar la variedad y en su sentir indiferencia de las instituciones políticas, añade: «Las admitidas en una región determinada, no corresponden siempre á las necesidades de la nación; los esfuerzos para destruirla, no hieren la conciencia universal; el malogramiento hace á sus autores criminales; el triunfo los transforma en héroes.» Todo es exacto; pero no lo es menos: 1.º, que, aun en la hipótesis más favorable á la empresa revolucionaria y cuando sin género de duda la razón y la justicia estén de su parte, todavía, en la adopción y empleo

---

(1) L. Renault, *Des crimes politiques, etc.—Journal de Droit int. privé*, 1880.

(2) Billot, p. 103.

de medios, pueden darse tales actos de ferocidad y barbarie que le granjeen la execración de la conciencia pública; 2.°, que hay empresas revolucionarias de tal manera criminales y odiosas, que en ellas jamás hay héroes sino sólo delincuentes, así en la próspera como en la adversa fortuna.

3.ª La violencia de los partidos no tiene por único campo de acción las calles ni las barricadas; las pasiones encendidas en la lucha, llevan su presión, cuando no su propio fuego, á los Tribunales, especialmente si, como acontece de ordinario, son éstos excepcionales. La represión penal, en estos casos, puede convertirse en una persecución mal disfrazada, y ante este riesgo debe negarse la extradición. Aquí es ciertamente donde el derecho de asilo ostenta sus mayores ventajas: impide que acreciente la discordia el número de sus víctimas; reduce á la mera expatriación, la penalidad más grave que hubiera podido recaer sobre una muchedumbre ilusa ó temeraria, y conserva á la patria, de donde huyeron, ciudadanos que un día podrán serle útiles. La fuerza de estas observaciones es tal en alguna de sus partes, que arguye aun en favor de los perpetradores de crímenes comunes más ó menos íntimamente ligados con el político. Para éstos se requiere también la severa imparcialidad de la justicia, y no deben ser entregados sin una seguridad razonable de obtenerla. No hay para qué decir que el compromiso contraído por el Gobierno reclamante de que los procesos han de seguirse ante los Tribunales comunes y en la forma ordinaria, debe reputarse, por lo general, como suficiente al efecto, tratándose de países en que la organización judicial y el sistema de procedimientos ofrecen las debidas garantías.

4.ª En el fácil é íntimo comercio de intereses y de ideas que une á los pueblos civilizados, rara cuestión hay social ó política que se limite á algunos de ellos; pues todos se mueven á impulso de unos mismos principios, y su peculiar historia se desarrolla, hasta cierto punto, bajo el influjo de unas mismas leyes. Nace de aquí que, en ocasiones, «el fin que los revolto-

sos persiguen se haya logrado ya en el país donde se refugian, y se comprende que á un Gobierno monárquico, por ejemplo, le repugne entregar hombres que han querido introducir la monarquía, y recíprocamente...» (1). Pero salta á los ojos que hay intentos revolucionarios que no podrían posperar en un país sin consumar su ruina; y que se emplean á veces procedimientos tan feroces é intrínsecamente perversos, que no cabría extender á ellos la benevolencia del asilo, sin otorgar, por el hecho, á la barbarie, la calidad de beligerante en su lucha con la civilización.

5.ª y última. El refugiado político no ofrece el mismo peligro que el fugitivo autor de un delito común, ni su presencia es ocasión de escándalo. Para el primero, queda sin empleo en tierra extraña la exaltación del patriotismo que lo hizo delinquir; mientras el segundo lleva en su peregrinación el fomes de sus crímenes y de sus vicios. Esperan á aquél, en su refugio, la simpatía de mayor ó menor número de correligionarios políticos y el interés que inspire el infortunio. En él suele verse más bien al vencido que al criminal, y la nobleza de los móviles ofrece fácil disculpa de actos que, al decir de Faustín Helie, «suponen más audacia que perversidad, más inquietud de espíritu que corrupción de corazón, más fanatismo que vicio.» En todo esto hay ciertamente un gran fondo de verdad. Mas el lisonjero retrato no concuerda con el original, respecto á todos ni aun á la mayor parte de los habituales conspiradores. Al lado, observa el Sr. Renault (2), del que sufre por ver á su país oprimido, del que sin sentirse herido en su interés material ni prometerse ventaja personal de su empresa, trata de sacudir el yugo que pesa sobre sus conciudadanos y los llama á las armas corriendo con ellos iguales riesgos, ¿cuántos miserables ambiciosos no hay inspirados de tan bajas pasiones como las del asesino ó el ladrón?

---

(1) Beltjens, *Discurso citado*. V. Billot, p. 104.

(2) Obra citada, p. 60.

CAPÍTULO IX

Aplicación de la doctrina expuesta al regicidio.

El delincuente podrá tener derecho á la pena, según la doctrina de ciertas escuelas, pero no lo tiene jamás á la impunidad, mediante un simple cambio de domicilio. La generalidad de esta máxima comprende á los delincuentes políticos, en cuyo favor se ha pretendido convertir en verdadero derecho, la hospitalidad que por consideraciones de humanidad se les concede (2). Despojado, pues, su privilegio del misterioso prestigio de que, merced á la confusa oscuridad de conceptos mal definidos, han logrado investirlo pasiones interesadas, no hay que temer que pueda demandar nuevos sacrificios al sentido moral de los pueblos, ni que la pluma de ilustres escritores deba verse arrastrada á pagarle el tributo de máximas que ellos mismos detestan. Si, pues, la regla de la no extradición política no se deriva de un principio jurídico absoluto, sino antes bien, se reduce á una mera institución del derecho de gentes, que se funda en motivos conocidos y apreciables, así en su valor como en su alcance, en ellos y sólo en ellos está

(2) Teichmann, obra citada, capitulo final.

la medida y el criterio que deba presidir á su aplicación. Admitidos esa medida y ese criterio, ¿hubieran podido obtener en 1871 el asilo que les fué dispensado, no ya los que en los momentos de la lucha sembraron la devastación y el incendio en las calles de París, sino aun los que á sangre fría asesinaron á los rehenes? Pero se llamaban á sí mismos delincuentes políticos, y esto fué suficiente á recabarles la impunidad.

La aplicación de este mismo concepto al regicidio, conduce á varios distinguidos escritores, tales como Brussa, Fiore, Billot, Brocher y Hornung, á comprenderlo en el beneficio de la inmunidad, sin que sea parte á disuadirlos de ello la odiosidad intrínseca que reconocen en el hecho, ni la especial gravedad que hoy reviste por su frecuencia y por los medios peligrosos que de ordinario se emplean en su ejecución.

El Sr. Carlos Brocher, por ejemplo, aludiendo sin duda á la aplicación de aparatos explosivos que pueden multiplicar indefinidamente el número de víctimas, afirma que «el regicidio será generalmente un crimen político, aun en el caso de que los medios empleados deban extender sus efectos mucho más allá de la persona del Soberano,» y cree que «la atrocidad especial de que estos hechos pueden estar revestidos, no les hace perder su naturaleza;» de todo lo cual deduce que debe alcanzar por lo general al regicida el derecho de asilo (1).

El Sr. Hornung, Profesor que también fué de la Universidad de Ginebra, presenta aun más de bulto la dificultad, y la resuelve con no menos desenfado. Suyas son las palabras siguientes: «Hoy, sin embargo, hay esto de particular en el regicida, que se mueve inspirado por las ideas socialistas, y que éstas ofrecen un carácter cosmopolita y general. El *nihilismo* tiene, sin duda, causas especiales en Rusia, donde es resultado del despotismo; pero se liga al gran movimiento socialista, europeo y americano. Bajo este punto de vista, el peligro existe para toda la humanidad civilizada. Mas á pesar de esta razón,

---

(1) *Annuaire de l'Inst de Droit int.*, 1880, págs. 216 y 218.

muy fuerte en verdad, y de la que deriva de la naturaleza misma del regicidio (puesto que es un asesinato), no puede menos de seguir considerado este crimen como político, y, por consiguiente, de quedar exento de la extradición» (1).

Los que rechazan esta consecuencia parten comunmente de la tesis contraria, negando al regicidio el carácter de crimen político, tesis que sostienen en virtud de definiciones cuidadosa y hábilmente escogitadas al intento. Entre éstos, merece especial mención el Sr. Teichmann, aquí con tanta frecuencia citado, el cual acepta la siguiente definición del criminalista Mr. Trebutien: «es delito político el que, sin herir ningún interés privado, ni constituir crimen ni delito especial, se dirige á la organización general de un país para perturbarla ó cambiarla.» Sentada esta definición, claro es que ni el regicidio, ni otra multitud de delitos que suelen calificarse de políticos, lo serían en realidad, ni podrían obtener el amparo del asilo.

Obligado á emitir juicio en la cuestión—debo decirlo—insistiría en la opinión antes de ahora manifestada, reconociendo que el regicidio, en la generalidad de los casos, por el móvil, por el fin, y sobre todo por su efecto y carácter objetivo (pues en la persona del Rey se hiere la institución), es un delito político; pero á mi propósito no cumple discutir esto, y sí, por el contrario, dejando aparte la controversia, poner enfrente del regicidio cada una de las razones por donde pudiera intentarse el eximirlo de la extradición. Servirá así de ensayo á nuestro método, esta cuestión en que tan divididas andan las opiniones y las conclusiones suelen ser tan opuestas.

Imaginémonos para ello, en el momento, por ejemplo, en que se negociaba entre Francia é Italia el tratado de extradición de 12 de Mayo de 1870, y en la ocasión precisa en que los negociadores italianos rehusaban admitir la cláusula por la que, conforme á los deseos de Francia, habría de reputarse no político el atentado contra la vida de los Soberanos. Ya allí oficio-

(1) Véase el mismo *Annuaire*, pág. 216.

samente introducidos, llevaremos nuestra audacia hasta el punto de retirar la objeción, ó más bien el pretexto opuesto por aquéllos, de hallarse comprendido el regicidio en el Código italiano, entre los delitos contra la seguridad interior del Estado (1), para sustituirla con los argumentos más valiosos sobre que pueda asentarse el privilegio político del asilo.

Es uno el que deriva de la observación de que, en los momentos de una lucha armada ó en los que próximamente les siguen, el encendimiento de las pasiones penetra en los Tribunales de justicia y hace dudosa su imparcialidad. Y, en efecto, esto pudiera parecer incontestable, tratándose de Consejos de guerra ó de Tribunales y procedimientos de excepción. Pero eliminada esta hipótesis, ¿compréndese que el Ministro italiano infiriese á las instituciones jurídicas de uno y otro país, el agravio de tan ofensiva sospecha? ¿Cabe recelar que ni la independencia de los Tribunales, ni las solemnidades del procedimiento ofrezcan suficiente garantía en un país civilizado, cuando comparece en justicia un reo de atentado contra la vida del Monarca?

Otra de las razones de la no extradición política, es la consideración personal que tal vez alcanza el fugitivo en el país donde se acoge. Para los correligionarios que en él encuentra, es la víctima y acaso el héroe; para los demás, tiene la consagración de la desgracia que lo recomienda á su respeto. Mas esta razón se escapa por absurda, en el presente caso, á toda discusión. Passanante hubiera sido en Francia objeto de igual repugnancia y horror para toda persona honrada, que lo habría sido en Italia cualquiera de los que intentaron el asesinato del último Emperador de los franceses.

Pero entre todos los argumentos que se alegan al propósito de que tratamos, hay uno que sobre todos descuella, y que hasta cierto punto absorbe á todos. Es la historia la que se

---

(1) Fiore, *Effetti internazionale della sentence penali. Della extradizione*, 1887, pág. 437, nota 3.ª

agita en el fondo de las revoluciones contemporáneas; el progreso ó la catástrofe, pero el porvenir en suma, el que llama á nuestras puertas con la mano frecuentemente insensata y despiadada de la violencia. De aquí la neutralidad; de aquí la abstención de los que no necesitan luchar en el momento por la vida. Pues bien, en esa conferencia á que en espíritu asistimos, ¿se hubiera osado deliberar un solo instante, acerca de si el regicida pudiera alguna vez ser considerado como agente del progreso y no como execrable asesino? «Yo espero, dice el Sr. Renault (1), que no se encontrará un hombre, cuya opinión sea de algún valor, que afirme que el que asesina ó intenta asesinar al Jefe de un Estado, es digno del aprecio de las personas honradas, y que el asesinato entre en el número de los recursos que se pueden emplear para transformar un régimen político. Los belgas que tan valerosamente lucharon por su independencia en 1830, se considerarían poco lisonjeados si se les asimilara á los que luchan con el puñal ó con las bombas explosivas.»

Pluguiera el cielo que en punto tan delicado y peligroso fuese por completo unánime el concierto de pareceres; pero viene á mi mente el recuerdo de un ilustre profesor, frecuentemente citado en este opúsculo, de quien son las siguientes palabras ya antes de ahora referidas: «Se i' congiurati sperano con un segreto colpo di mano riuscire nello intento senza fare inutile spargimento di sangue cittadino, ¿l' attentato contro la vita del capo del Governo ó dello stato, non potrá esso dirse político? Questo é un modo di spingere alla lotta piu terribile delle piazze é delle barricade» (2).

No me detendré á confutar esta peligrosa doctrina. Observaré, sí, de pasada, que cuando fuese admisible y quedara sancionado que el fin justifica los medios, comprendería su

---

(1) *Journal de Droit international privé*, 1880, p. 76.

(2) Brusa, *Annuario delle Scienze giuridiche, sociali é politiche*, 1881, p. 109.

aplicación una esfera mucho más extensa de lo que en el texto anterior se supone. El puñal del fanático ó del sicario podría esgrimirse también en evitación de otras efusiones de sangre distintas de la que pudiera correr en las barricadas; y aun tal vez de esta misma, sin que el golpe se asestase precisamente contra el Jefe del Estado. Por ella quedarían rehabilitados los autores de crímenes nefandos, sobre quienes pesa la eterna condenación de la historia; y habría derecho á optar, conforme á los intereses de patria ó religión, entre los que conspiraron contra la vida de Felipe II ó de Isabel de Inglaterra; entre los que pusieron asechanzas á la del Duque de Alba, y el que clavó el puñal en el pecho de Guillermo el Taciturno; entre los asesinos de los Guisas y Jacobo Clemente..... ¡Qué horror! Las doctrinas de Machiavello podrán continuar profesándose en los antros oscuros de los conspiradores, y constituir el manual práctico de los sectarios; pero no volverán á recobrar su imperio en la política de los gabinetes, cuyos actos constantemente residenciados por la opinión, han de ser capaces de resistir la discusión y la publicidad. «Cuando se trata de una infracción de cierta gravedad, diremos con el Dr. Lammasch (1), las ideas modernas rehusan admitir que el fin, por loable y digno que se le suponga, baste á proteger á su autor contra el castigo que merece por los medios empleados. Acaso esta repugnancia señala el mayor de los progresos efectuados desde el Renacimiento.»

Pero la pena del regicidio—y este es otro argumento—es distinta y de ordinario más grave, al menos en las condiciones de su aplicación, que la reservada al asesinato. Esta consideración, unida á la desigualdad de instituciones que hacen imposible el regicidio en ciertos países, ha dado motivo á Suiza para rechazar constantemente la cláusula de la ley belga. La propia consideración ha pesado lo bastante en el ánimo de algunos insignes escritores, tales como Teichmann, Renault y

---

(1) Obra citada, p. 39.

Stieglitz (1), para sostener que, en los casos de esta especie, la extradición debería quedar subordinada, no sólo á la condición de que el reo sea sometido á la jurisdición común y al procedimiento ordinario, sino á la de que, hecha abstracción de la persona ofendida y eliminado con ello el elemento político, sólo se persiga y se pene el delito común (2). Bastaría esto, sin duda, á evitar cuando menos el escándalo de la absoluta impunidad; mas entiendo que la distinción carece de fundamento suficiente, y que no se justifica ese resto de protección con que se brinda á esta clase de delincuentes. En cuanto á la desigualdad de instituciones y á la consiguiente falta de reciprocidad entre determinados países, queda dicho antes de ahora lo bastante para que podamos dispensarnos de insistir. La extradición, fundada en la solidaridad de las naciones, se dirige precisamente á dar eficaz cumplimiento á la ley penal de cada una.

Por lo que respecta á la especial y mayor severidad con que se trata al regicidio, en la legislación de los países monárquicos, el hecho es cierto, pero es además natural, necesario y justo. Esto último es realmente lo que importaría averiguar para el caso de la extradición, y por lo general es fácil hacerlo. En el orden internacional, cada nación es dueña de adoptar la forma de gobierno que estime preferible; «y, monarquía ó república, desde que un Gobierno está reconocido, el intento de atacarlo por la fuerza y fuera de las vías legales, constituye una culpabilidad absoluta, aun para los países que tienen un Gobierno de forma diferente» (3). En suma, la legitimidad de las monarquías, así como la de las diferentes instituciones políticas, se extiende á las sanciones penales requeridas para

---

(1) *R. de Droit int.*, t. 11, p. 509.—*Journal de Droit international privé*, 1880, p. 70.—*Etude sur l'extradition*, p. 115.

(2) Ambas condiciones aparecen estipuladas en el tratado, ya mencionado en otro lugar, celebrado entre Rusia y Mónaco en 1884.

(3) Vazelhes, *Etude sur l'extradition*. Paris, 1877, p. 66.

garantizar su existencia. El asesinato dirigido contra la persona de un monarca, allega al delito común, un nuevo elemento que acrecienta su criminalidad y no puede menos de acrecentar su pena; aparte de que, aun bajo el punto de vista individual, debe ser más eficazmente protegida la existencia que mayores riesgos corre (1).

«La conciencia nos dice, á menos de estar singularmente oscurecida por las prevenciones de partido, que los que dieron muerte á Lincoln, al Duque de Berry, á Rossi; que Fieschi, Orsini, Nobilling, Passanante, Otero, han cometido asesinatos ó tentativas de asesinatos..... La indulgencia respecto al criminal que sacrifica su vida para asegurar el triunfo de sus ideas, la simpatía hacia esas mismas ideas, la antipatía respecto á la víctima y al régimen que la misma representa, no deben producir ilusión en este punto, á menos que desaparezca toda noción de justicia y de derecho» (2).

---

(1) Indultar en el orden internacional el regicidio con la calificación de delito político, ó el no reconocerle otro carácter que el de un homicidio ó asesinato común, es llevar á un extremo insostenible é injusto la reacción legítima, contra la superstición que hacía á Ulpiano calificar el crimen de lesa majestad de *proximum sacrilegio*, y contra la implacable crueldad que, penando en los hijos la culpa de los padres, proclamaba su intento, diciendo: «*Sit vita supplicium et mors solatium.*»

Colocado á razonable distancia de uno y otro extremo, parécenos enteramente plausible la doctrina del Código italiano vigente que, en su artículo 153, dice: «El atentado contra la sagrada persona del Rey, es castigado como el parricidio.» Cosentino comentando este artículo, en su obra sobre dicho Código (libro 2.°, p. 3.), agrega que, *Il crimen lesae non é solo il piu pericoloso dei maleficci, ma é insieme il maggiore dei parricidi.*

(2) Renault, ibi, p. 75.

CAPÍTULO X

Limitaciones que requiere el principio de no extradición por delitos políticos.

La mayor parte de los autores reconoce, en la actualidad, la exageración con que, en virtud de los tratados vigentes, se niega la extradición en todos los delitos que, por su complejidad ó conexión, pueden apellidarse políticos. Inspirado este privilegio por la simpatía que la desgracia merece, pero que no comparte con el crimen; destinado á limitar los desastres de las guerras civiles, no á fomentarlas; á restañar las heridas que la conciencia moral de los pueblos recibe de los caprichosos triunfos del azar, no á acabarla de todo punto con la protección dispensada á los actos más abominables, requiere, para lo sucesivo, en su aplicación, un criterio más severo y estrecho, que prevenga las quejas y protestas que en estos últimos años ha suscitado. Abandónese, en buen hora, á las disputas de los hombres cuanto concierne á las formas de gobierno y las instituciones políticas; pero no puede abandonarse igualmente, sin riesgo de retroceder á la barbarie, lo que constituye los fundamentos morales y materiales de toda sociedad civilizada. De ello infiero que la concesión del asilo político, en

cuanto á los delitos complejos ó conexos, debe someterse á las siguientes condiciones (1):

1.ª Que el hecho acaezca en una conmoción ó guerra civil ó, al menos, que se ligue á la insurrección en concepto de acto preparatorio ó de tentativa:

2.ª Que el hecho sea en sí tal que pudiera ser considerado como lícito ó al menos disculpable, admitida, en hipótesis, la legitimidad del fin político; y

3.ª Que el ataque se dirija meramente contra el orden político, es decir, que el delito sea político y no social.

Cada una de estas condiciones exige especial estudio.

Tanta importancia dan algunos publicistas á la condición de que «el hecho se perpetre en el curso de una guerra civil, de una insurrección ó conmoción popular, ó aprovechando tales circunstancias» que precisamente las palabras que preceden constituyen la conocida definición, dada por Stuard Mill, del delito político (2).

La Comisión inglesa, nombrada en Agosto de 1877 para informar acerca de la ley de Extradición, publicada siete años antes, opinó que «ningún Magistrado debe considerarse autorizado para negar la entrega de una persona acusada de un hecho que, prescindiendo de los motivos políticos que lo hayan ocasionado, constituya un crimen ordinario, á menos *que el*

---

(1) Respecto á los delitos políticos simples no puede ocurrir dificultad. Véanse los que como tales cita Renault (ibi, p. 64), y en los que no procedería la extradición, aun sin la cláusula ordinaria y por el mero hecho de su no inclusión en los tratados; hacer armas contra su patria; mantener inteligencias con el enemigo y otros actos análogos; provocar la insurrección; conspiración para cambiar el orden de cosas establecido; afiliación en sociedades secretas; ofensa á las Autoridades públicas; delitos de imprenta, menos los dirigidos contra particulares; quebrantamiento de leyes electorales, tumultos, asonadas y otros.

(2) Sesión de los Comunes de 3 de Agosto de 1866.

acto haya ocurrido en tiempo de guerra civil ó de abierta insurrección» (1).

Y en efecto, sólo en la insurrección ó en lo que directamente á ella se refiere, puede verse esa difícil y dolorosa elaboración del porvenir, ante la cual se proclaman la neutralidad internacional y el asilo extranjero para el vencido. Cierto que en esos actos de violencia se multiplican las desgracias, con hechos que, en sí considerados, constituyen verdaderos y aun graves crímenes. Se menoscaban ó destruyen los monumentos públicos, se viola el domicilio, se sacrifica la propiedad nacional ó privada; allí donde se pueden encontrar medios de ataque ó de defensa, todo se sacrifica al intento: *furor arma ministrat;* y, lo que es más deplorable, víctimas de la disciplina y del deber, sucumben uno y otro soldado á mano de los revoltosos. Pero tales desastres son forzosamente anejos al acto de la sublevación y de la lucha armada, y ante ellos hay que cerrar los ojos. Ó el principio de la no extradición del delincuente político ha de quedar reducido á vana fórmula, destituída de todo efecto práctico, ó ha de comprender á los perpetradores de tales actos.

No así al que por pasión política ó, si se quiere, con un fin político, obra por su propia cuenta y comete un crimen aislado. No aparece, en los hechos de esta especie, lo que podemos llamar el fenómeno histórico, sino el acto individual y de ningún modo disculpable, del que se propone ejercer una acción violenta sobre el desenvolvimiento humano. El beneficio de la inmunidad no le puede alcanzar.

Mas con ser esto, al parecer, tan natural y obvio, ha sido desconocido muchas veces y por muchos. Cuando Kossuth, después de su derrota, se refugió á Turquía, era irrisorio reclamar su entrega, bajo la inculpación de que se había apropiado

---

(1) Renault, *Étude sur l'extrad. en Anglaterre. Bulletin de la Soc. de leg. comp.*, 1879, p. 190.

fraudulentamente las rentas de la Corona de Hungría (1). Un empleado ruso se refugió en Francia, después de haber cometido los delitos de distracción de fondos y de falsedad; pedida la extradición, opuso en su defensa que el hecho lo había ejecutado en interés del partido revolucionario de su patria; la extradición, no obstante, fué concedida; pero se sostiene por algunos que no se hubiera llevado á cabo esta medida de rigor, si el Gobierno francés hubiese prestado crédito á la excusa del interesado (2). Este caso merece ser citado como ejemplo insigne de una longanimidad que consiente á la estafa y al robo ennoblecerse con la calificación de actos políticos.

Entre los delitos individuales, aislados de todo movimiento insurreccional, y que se ligan á la política únicamente por las pasiones ó el intento de su autor, es el más frecuente el asesinato político. Á esta clase pertenecen el de Monseñor Affre, Arzobispo de París, en 1848; el del General Brea, en el mismo año; los de los Generales Lecomte y Thomas, en 1871; el de Rossi, el de Lincolnn, el de Prim, el de Garfield, y desgraciadamente tantos otros que, por su número, abruman la memoria. Pues tampoco han faltado quienes reconozcan á muchos de estos actos el carácter político, y aboguen por comprenderlos en el privilegio de la no extradición. No hago mérito, en prueba de ello, ni de los esfuerzos de la prensa revolucionaria de Suiza en favor del nihilista Netchaieff, ni de la actitud de los periódicos radicales franceses en defensa de otro nihilista, Harmann, ni de la procaz apología del regicidio hecha por el diario *L'Avant-Garde*, casos todos recordados en otro lugar (3). En todos ellos, las mismas pasiones que habían asestado el puñal, movieron después la pluma.

Debo, sí, mencionar algún parecer reflexivo y sereno, aunque no menos extraviado, emitido en nombre de la ciencia. El

---

(1) Renault, *Des crimes pol.*, p. 67.

(2) Calvo, obra cit., t. II, p. 420, y Lammasch, obra cit., p. 70, nota.

(3) V. parte 1.ª, cap. VI.

Sr. Carlos Soldán, Juez del Tribunal cantonal de Vaud, escribia en 1883 lo siguiente: «Si el autor de un atentado está personal y completamente desinteresado en él, sin haberse propuesto otra ventaja que la que imagina para su partido, sería severamente injusto confundirlo con un criminal ordinario... El atentado de Guiteau contra el Presidente Garfield, fué un acto político.» El caso de la extradición no se presentó aquí, y Guiteau expió con la última pena, un crimen universalmente execrado. Soldán mantiene, sin embargo, que, si hubiera logrado escaparse, no hubiera sido procedente su entrega.

Precisamente respecto á hechos de esta índole, no obstante la confusión que reina en punto á definir el delito político, es fácil establecer que de ningún modo les alcanza este carácter. Si no hay ataque contra el orden público ó las instituciones políticas, ni aun en el estado de conspiración ó de mera proposición, falta el elemento objetivo, el derecho político lesionado ó siquiera amenazado (1). El intento político del delincuente individual aislado, no puede ser un peligro para las instituciones y el orden político, si ese peligro no existe de antemano, derivado de más poderosos elementos.

Esto en cuanto al fin que persigue el delincuente; respecto al móvil de su conducta, á la pasión política que le impulsa, su efecto no puede ser sino el de otra pasión cualquiera que modifica y atenúa la criminalidad, cuando, en su paroxismo y arrebato, llega á ofuscar la mente; pero, ni altera la naturaleza del delito, ni amengua su gravedad objetiva. Proceda de venganza, de celos ó de odio político, el asesinato es siempre asesinato. «La guerra civil y la insurrección, decía justamente la Comisión inglesa de 1877, se presentan abiertamente y á la luz del día, y pueden ser ó no justificadas por las circunstancias; pero el asesinato ó cualquier otro crimen odioso nada pierden de su atrocidad por su conexión con un fin político» (2).

---

(1) Brusa, obra cit., p. 108.

(2) *Annuaire de l'Inst. de Droit int.*, 1880, p. 217.

CAPÍTULO XI

Continuación.

La segunda condición limitativa del asilo político consiste, según queda dicho, en que el hecho por que se conceda sea tal que pudiera considerarse lícito, ó al menos disculpable, admitida en hipótesis la legitimidad del fin político. Por medio de esta fórmula, según desde luego se advierte, inténtase resolver la cuestión, verdaderamente ardua y capital, de cuáles sean los delitos comunes que, por su complejidad ó por su conexión con los políticos, deban quedar excluídos de la extradición. Sostengo la doctrina—antes queda dicho—de que el fin no justifica los medios; pero en el actual problema, siendo al par criminosos el fin y los medios, trátase de determinar cuáles sean, entre éstos, los que de tal modo se adaptan y conciertan con el fin, que merezcan participar de la indulgencia concedida á éste.

Y tales han sido la flaqueza de los Gobiernos y su prodigalidad de favor en este punto, que aun los escritores que más amplitud conceden al asilo político, reconocen la necesidad de un correctivo. Brusa, por ejemplo, al defender la cláusula tan común en los tratados que extiende la inmunidad á los de-

8

litos *conexos* con los políticos, propone que esa *conexión* se entienda, no en el sentido del derecho procesal (1), que todavía en la práctica ha solido parecer estrecho, sino puramente limitada á la relación de medio á fin (2). Quedan, pues, así justamente excluídos del privilegio de asilo, los delitos comunes que no tienen otro enlace con el político que la mera coincidencia de lugar ó tiempo, ó el previo acuerdo de los delincuentes.

La insuficiencia, sin embargo, de esta limitación, resulta evidente, á mi juicio, de lo que el mismo escritor añade (3): «Asesinatos, incendios, robos, saqueos, devastaciones ejecutadas con una mira política seria, participan de la naturaleza especial del daño social propio del delito político fin. Esos hechos permanecen siendo lo que ciertamente son; pero en el extranjero no inspiran temor si se han cometido con un fin político que sólo en otra parte puede conseguirse.» Dejo á un lado la idea de dar por base á la extradición, el sentimiento egoísta del propio é inmediato interés de cada Estado; así como prescindo de si es razonable esa falta de temor ante crímenes que podrían repetirse dentro de casa, para fines que, en ella y no en la extraña, se pudieran conseguir, y me limito á esta sola consideración: El robo, el saqueo, el asesinato, el incendio, ¿son medios adecuados al intento *serio* de una revolución política?

Reconozco desde luego que apenas podrá darse conmoción alguna popular que no vaya acompañada, en mayor ó menor grado, de desórdenes de esa especie, y concedo que sería duro hacer responsables á los jefes de la insurrección, de actos que no han cometido ni ordenado y que probablemente reprueban; pero ¿qué razón podrá darse para proteger la impunidad

---

(1) Artículos 17 de la ley de Enj. crim. de 1882; 227 del Cód. de Inst. criminal francés, y 21 del italiano.

(2) Brusa, obra cit., p. 137.

(3) P. 138.

del incendiario, del asesino ó del ladrón? Cuanto pudiera exigirse como condición para su entrega, sería que, respecto de ellos, se prescindiera del hecho político, cosa por cierto bien fácil de obtener. Gobiernos y partidos coinciden en un interés idéntico: en el de no enaltecer con la calidad de víctimas, á seres abyectos y para todos igualmente despreciables.

Por vía de contraste y como límite extremo de la restricción, pondremos enfrente de la fórmula de *delitos conexos*, la del artículo 11 del proyecto de Código penal ruso de 1882. Dice así:

«Por las mismas razones están sometidos á extradición, en caso de reciprocidad concedida por el Estado requirente:

»1.° Los extranjeros que han cometido un crimen ó un delito, aunque haya sido inspirado por motivos políticos ó sea conexo con una insurrección política ó por ella ocasionado:

»2.° Los extranjeros acusados de haber atentado á la vida ó á la salud del jefe de un Estado extranjero.

»Por el contrario, quedan exentos de extradición los extranjeros que han cometido contra un Gobierno extranjero, un crimen correspondiente á una de las infracciones enumeradas en los artículos... de este Código» (1). No consta en el proyecto, limitado al libro primero, cuáles sean los delitos á que se refiere este último párrafo; pero por lata que pudiera ser esa enumeración, no cabe duda, comparado ese párrafo con el del número primero, que el beneficio de la no extradición alcanza únicamente á los reos de delitos puramente políticos.

Entre los dos extremos que van señalados, pueden colocarse una multitud de soluciones propuestas por diversos jurisconsultos, de las cuales mencionaré sólo las que estimo más dignas de atención.

El Sr. Arntz, ilustre Profesor de la Universidad de Bruselas, sometió al Instituto de Derecho internacional la declara-

(1) Lammasch, obra cit., p. 75.

ción de que «la extradición no procede cuando el delito común es un medio indispensable, ó al menos muy útil, para perpetrar el delito político» (1). Una sola observación me parece que basta á confutar esta fórmula. En los Gobiernos absolutos y personales, la inflexibilidad de las instituciones apenas permite otro cambio en el curso de los negocios públicos, que el que se efectúa por el cambio personal del Jefe del Estado. El trágico fin, por ejemplo, de Pablo I, horrendo crimen con que se inauguró nuestro siglo, fué sólo una revolución de esta especie. Condénense en buen hora las instituciones de aquel país, pero no se desconozca que no pudieron merecer benevolencia ni hubieran debido recabar género alguno de protección, los perpetradores de aquel regicidio, aunque útil ó más bien necesario á su intento político.

Y es que el delito medio, no se ha de apreciar por su eficacia con relación al delito fin, sino, así uno como otro, por la apreciación que obtienen de la conciencia pública, la cual, si bien es indulgente con el delito político, lo es sólo para los que á él se ligan, cuando entran en los límites comunes y propios de una insurrección ó de una guerra civil.

«Si se suponen, dice el Sr. Ortolán (2), actos reprobados... que, lejos de ser la observancia de la práctica de la guerra, son más bien su violación, y tales que los que toman parte en la lucha política debieran ser los primeros en proscribirlos: el asesinato de parlamentarios, los homicidios y asesinatos por odio ó venganza, el incendio, el saqueo de las propiedades públicas ó privadas, al intento de satisfacer pasiones personales ó de apropiarse el botín obtenido..., tales actos no pertenecen á la lucha política en que han hallado ocasión, y son distintos de ella: los vicios ó pasiones que allí figuran, aun dado que encendidos en el fuego político no pueden variar de carácter

---

(1) *Annuaire de l' Inst. de Droit int.*, 1882, p. 84, nota.

(2) *Elements de Droit penal*, t. 1.°, n. 731.

ni tener otra medida de culpabilidad que la que marca la justicia penal... Todos los partidos deben repudiarlos, so pena de deshonrarse.»

En otro lugar queda dicho quién fué el primer autor y propagador de la idea de buscar, en las leyes y prácticas de la guerra, el criterio para discernir en las intestinas, los actos merecedores de indulgencia, de los que sólo son dignos del rigor de las leyes (1).

Acogida con aplauso á este lado del Atlántico, obtuvo el voto del Instituto de Derecho internacional, cuya conclusión décimacuarta, letra *B*, pareció dejar resuelto el arduo problema. Sometido desde entonces á estudio, ha suscitado numerosas y graves impugnaciones, difícil prueba á la que—fuerza es reconocerlo—no ha podido resistir (2). Las leyes y costumbres de la guerra son harto inciertas, de lo cual da irrecusable testimonio el fracaso del Congreso de Bruselas que intentó definirlas; y, por otra parte,—y esta es la mayor dificultad,—las condiciones de una insurrección ó guerra civil, distan tanto de las de una guerra ordinaria, que notoriamente no pueden serle aplicables muchas de las reglas admitidas ya, respecto de ésta, por el Derecho internacional. Por lo mismo que el Gobierno atacado no las observa respecto á los rebeldes, á quienes justamente considera como delincuentes y no como beligerantes, ha de considerarse lícito, al menos bajo el punto de vista de la extradición, que éstos á su vez se eximan de su cumplimiento. La idea contraria surgió en la mente del anglo-americano Dudley, ante el espectáculo de una guerra civil, terrible por sus estragos y transcendental por sus consecuencias; pero que ofreció el ejemplo, acaso único, de que, desde el primer instante, se consideraron como beligerantes ambos partidos y se sometieron á las prácticas de una guerra regular. Las guerras

---

(1) Parte 1.ª, cap. VII.

(2) Véanse en la *Revue de Droit int.*, vol. XVII, p. 373, un artículo de Mr. Alberic Rolin, y Lammasch, obra citada, p. 73.

civiles y las revoluciones del continente europeo suelen hallarse en muy distinto caso.

Salvaríase esta última dificultad, sustituyendo en la anterior fórmula, á la frase genérica de los *usos de la guerra*, la limitada de los *usos de la guerra civil*. Así lo propone el Sr. Beljens en su discurso sobre la extradición, antes de ahora citado, donde sostiene que sólo deben eximirse de ella «los actos que entran en los límites reconocidos por los usos de la sedición, la insurrección y la guerra civil». Pero si los usos legítimos de la guerra ordinaria son tan difíciles de fijar, ¿quién podrá determinar ni definir los que son propios de las conmociones populares ó de las rebeliones?

En nuestro sentir, sólo hay un medio de resolver la cuestión, ya antes de ahora indicado; medio que se debe buscar, viniendo á la fuente de donde procede la inmunidad del refugiado político. El *consensus gentium* lo absuelve, porque, dado el punto de vista internacional de neutralidad y no intervención, lo considera bajo la hipótesis de la legitimidad de la causa, en cuya defensa le cupo la desdicha de ser vencido. Pues con relación á los medios por él empleados, á los delitos conexos con el principal y directamente político, el punto de vista y el criterio no pueden ser diversos. Aquellos actos serán, pues, merecedores de indulgencia y de la dispensación del asilo, que parecerían lícitos, ó al menos disculpables, en el sostenimiento de una causa justa. Tal es la fórmula que hemos aceptado y que guarda sustancial conformidad con las propuestas por Conick-Liefting y Teichmann, y que Lammasch aprueba, al menos, bajo el punto de vista científico y abstracto (1). La regla, ciertamente, no es tal que pueda figurar en los tratados ni trasladarse á una ley: pero puede y debe ilustrar el juicio de los Gobiernos en la práctica de la extradición, y la conciencia de los pueblos respecto á la clase de acogi-

---

(1) Teichmann, obra cit.; Renault, *Des Crimes pol.*, p. 68, nota; Lammasch, obra cit., p. 74.

da que merecen huéspedes de calidad muy diversa que suelen andar confundidos bajo la genérica calificación de delincuentes políticos.

Réstanos hablar de la tercera y última de las condiciones limitativas que en el anterior capítulo quedaron sentadas. Su legitimidad, su necesidad más bien, son tales, que se persuaden por su mera enunciación. Un Gobierno puede permanecer indiferente, aun siendo conculcada la autoridad del vecino, en tanto que es respetada la suya; puede mantenerse neutral mientras la violencia trastorna las instituciones políticas del extranjero, si permanecen incólumes las de su país; pero cuando el asalto se dirige, no contra éste ó aquel Gobierno, sino contra todo Gobierno; no contra determinada Autoridad, sino contra el principio mismo de autoridad, y contra la religión y la propiedad y la familia; si, cuando esto acontece, no siente como propia la herida, es porque en él se extingue el principio de la vida y está destinado á fenecer. Aquí se trata, ya, de lo que es patrimonio común y condición esencial de toda sociedad civilizada, y el delito que lo ataca deja de ser delito político y aun común, para convertirse más bien, á semejanza de la piratería y aun con más razón que ella, en delito contra el derecho de gentes. Por una especie de contagio moral, propio de estos tiempos, ó por íntimas y misteriosas afinidades, que el mal tiene consigo mismo, bajo diversos nombres, pero con fundamental semejanza, aparecen casi simultáneamente en los distintos países de Europa, asociaciones, ya de malhechores que incendian por incendiar y matan por matar (1); ya de internacionalistas, que ponen fuego á las fábricas, asesinan y violan (2); ya de antisemitas que deshonran nuestro siglo reproduciendo las más bárbaras escenas de la Edad Media; ya,

(1) Testigo y víctima de ello Andalucía en este verano de 1887, y más aún, hace pocos años, cuando las hazañas infaustas de la *Mano Negra*.

(2) Á la memoria de todos vienen, sin duda, los nombres de Alcoy, Montilla, etc.

por último, de nihilistas, cuyo programa y cuyos hechos los declaran enemigos de toda moral y de toda civilización (1). Con razón observa el profesor Hornung, en un pasaje antes de ahora citado, que «el nihilismo tiene, sin duda, causas especiales en Rusia, donde es el resultado del despotismo, pero que se liga al gran movimiento socialista europeo y americano, existiendo, bajo este concepto, un peligro para toda la humanidad civilizada.»

Confundir á los criminales de esta especie con los delincuentes políticos, para hacerlos copartícipes en el orden interior ó internacional de sus privilegios, es uno de los errores más grandes,—por desgracia, no sin ejemplo,—que puede cometer un Gobierno. Denunciando y condenando una confusión de esta especie, decía el Sr. Dupín en 1848, ante el Tribunal de Casación francés, estas palabras, entonces proféticas y que, para algunos países, pudieran llegar de nuevo á serlo: «La bandera de la insurrección, semejante al pabellón que cubre la mercancía, protejería la mezcla de todos los crímenes y de todas las atrocidades. Si un partido hubiese declarado la guerra á la sociedad; si por su tendencia y la naturaleza de su programa no pudiera agitarse ni descender á la arena, sin tener como improvisados auxiliares á todos los malhechores y presidiarios, podrían éstos, mezclados con la gente política, unir el fusil de la insurrección, al puñal del asesino. Todo se excusará en nombre de la política.»

---

(1) Véase Teichmann, obra citada, al fin.

CAPÍTULO XII

Reformas.

Al llegar á este punto se nos presenta una serie importante de reformas que proponer y de cuestiones que debatir. Entre ellas se ofrece, en primer término, la publicación de una ley que sirva de pauta al Gobierno en la celebración de los tratados de extradición; con lo cual desaparecería, en parte al menos y en cuanto de nuestra nación depende, la falta de unidad de que adolecen (1).

En los países, como Suiza, en que estos tratados se someten á ratificación legislativa, puede ser de dudosa conveniencia el limitar de antemano las facultades del Gobierno; en el nuestro, donde, conforme á la Constitución, son eficaces desde luego, no parece discutible la de moderar y dirigir por ese medio una libertad de acción tan absoluta. Los ejemplos de Bélgica, Holanda é Inglaterra serían dignos de imitación.

Otra reforma, á nuestro juicio no menos importante, consistiría en señalar la parte que á los Tribunales deba corres-

(1) El Sr. D. Emilio Nieto presentó en el Congreso, en Diciembre de 1882, un proyecto de ley de extradición. El autor del presente opúsculo disiente de él en muchos puntos de sus proyectos; pero se complace en reconocer su mérito y oportunidad, y deplora que no sirviese desde luego de base para llenar este vacío legislativo.

ponder en los procedimientos de extradición. En nuestras leyes procesales, así en la vigente como en las anteriores, sólo se encuentra un corto número de preceptos relativos á los casos y forma de pedirla; pero ni uno solo respecto á la forma y condiciones en que se haya de otorgar.

El extranjero cuya extradición se reclama, sea refugiado político, sea reo presunto ó declarado de delito común, se encuentra prácticamente á merced, en absoluto, del Gobierno. Y sin embargo, en estricto derecho, por virtud de la ley de 4 de Diciembre de 1855, y, sobre todo, de nuestro *Habeas corpus*, el art. 4.° de la Constitución, que alcanza también al extranjero, parece que su detención y con mayor motivo su extradición, deberían ser imposibles, en ausencia de una ley reguladora del procedimiento.

En cuanto al carácter y forma de la intervención judicial reconozco que es un punto arduo, que sólo muy depropósito y por extenso podría ser discutido. Me limitaré á manifestar que entre el sistema de los que pretenden convertir la extradición en un acto puramente jurídico, despojándola del carácter político y gubernativo que así en Francia como entre nosotros tiene; el sistema de la ley belga que confiere á los Tribunales funciones puramente consultivas, y el sistema adoptado en Inglaterra, donde el Gobierno puede denegar la extradición que los Tribunales estiman otorgable, pero no conceder la que éstos niegan, optaría resueltamente por este último.

Otra reforma indispensable, á mi juicio, pero que tropezaría con la oposición de ciertas escuelas, sería la supresión en los tratados, así como en su caso en la futura ley de extradición, no sólo de las frases que extienden el privilegio á los *delitos conexos*, sino aun de la excepción pura y simple de los delitos políticos. Aquellas frases, por su vaguedad indefinida, son la causa del abuso, universalmente reconocido y reprobado, con que se ha concedido el asilo político. En cuanto á la cláusula ordinaria y general, hay que observar dos cosas: una, que aun sin ella se obtienen sus efectos, por el mero hecho de la omi-

sión de los delitos políticos en el catálogo de los que únicamente dan causa á la entrega de los refugiados; otra, que esa cláusula, puesta á continuación del mencionado catálogo, implica lógica y necesariamente el sentido de que aquellos mismos delitos que el catálogo enumera, quedan exceptuados de extradición, cuando de algún modo revisten carácter político. El Dr. Lammasch observa atinadamente (1), que la cláusula que se limita á exceptuar los delitos políticos tiene en rigor el mismo alcance, dada la actual forma de las convenciones, que la que extiende expresamente la excepción á los delitos conexos.

Suprimida la excepción de los delitos políticos en la forma que de ordinario tiene en los tratados, habría dos modos de suplir su ausencia, dejando á salvo en sus justos límites el derecho de asilo. Uno de ellos se encuentra en la ley neerlandesa de 6 de Abril de 1875, y consiste en eximir de extradición el delito político por medio de su omisión en la lista de los que se declaran susceptibles de ella, y en comprender en este número los que, ni aun por su conexión ó complejidad política, deban alcanzar tal privilegio. Sencillo y expedito en su ejecución este sistema, puede, sin embargo, conducir á resoluciones de inmerecido rigor; pues en la infinita variedad de circunstancias con que los actos humanos se producen, y en la diversidad de matices, por decirlo así, que presentan para su apreciación, podrán darse tal vez algunos, aun entre los comprendidos en la lista de extradición, que por sus especiales circunstancias no sean en realidad merecedores de ella. El otro sistema, preferible en mi opinión, se reduce á sustituir la cláusula general y absoluta de excepción del delito político, con otra que, en vez de ampliarla á los conexos, la reduzca á sus justos límites, excluyendo de la inmunidad el regicidio, el asesinato, el incendio, la violación, el empleo de aparatos explosivos, y, en general, los delitos singularmente odiosos indignos de toda indulgencia.

(1) Obra cit., pág. 43.

CONCLUSIÓN

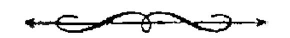
Ni la extensión de esta obrilla, muy superior á la prevista, al ser comenzada, nos permite vacar al detenido estudio de las cuestiones, cuyo bosquejo inmediatamente precede, ni en realidad pertenecen éstas al cuadro que nos habíamos trazado, como dirigido, más que á otra cosa, á promover ese movimiento de general disfavor que, de algunos años á esta parte, se despierta en Europa contra el delito político; movimiento saludable donde quiera, salvador en nuestra patria, víctima desdichada del continuo maquinar del espíritu de rebelión. ¿Llegará á rehacerse contra ese espíritu la opinión de los pueblos, en términos que, despojado el revolucionario de su infausto prestigio, pueda ser reducido al derecho común, cesando en su virtud el privilegio que lo sustrae á la extradición? Espérase así por algunos, merced á una ilusión de que no me es dado participar. La cesación de las revoluciones y del crimen político es una aspiración igualmente generosa, pero igualmente utópica que la desaparición de la guerra. Hay, sin embargo, entre ambas una diferencia muy de notar. Respecto á la guerra, la decepción de los optimistas no ha podido ser más lastimosa ni completa. Jamás el furor impío ha roto con más violencia sus cadenas (1); y los ejércitos modernos serían

(1) Eneida, l. 1, v. 298.

comparables á las emigraciones guerreras de los antiguos pueblos del Asia, si los más preciados adelantos de la civilización y de las artes, puestos al servicio de la destrucción y de la muerte, no hiciesen del número, el menor acaso, de los elementos de fuerza. Mas esto tiene muy obvia, aunque triste, explicación. En el orden internacional, todas las cuestiones están pendientes; la república de las naciones es sólo un nombre, ó cuando más, una noble y remota aspiración, por donde no cabe entre ellas otra forma de litigio que la guerra. Por el contrario, en el orden interior de los pueblos, no hay cuestión que no pueda estimarse resuelta, en virtud de un sistema de instituciones que, así en la monarquía como en la república, asegura el triunfo á toda causa justa y á toda opinión verdaderamente nacional. De aquí el creciente desdén de que es objeto el revolucionario; de aquí que deba ser para él cada día menos fácil y segura la hospitalidad que le aguarda en tierra extraña. Organo autorizado, aunque un tanto caluroso y vehemente de este saludable movimiento de la opinión y de tales esperanzas, es el Sr. Pablo Bernard, en las siguientes palabras que copio de su obra aquí tantas veces citada (1):

«Llegará un día en que se cansarán los pueblos de la inestabilidad creada por las revoluciones y del cinismo de los charlatanes y demagogos que, gracias á los atrevidos alardes en la tribuna de una plaza pública, logran que se les entregue el poder y el dinero; y en que defenderán sus constituciones políticas contra los revolucionarios, como defienden su propiedad contra los ladrones.»

(1) T. II, págs. 252 y 253.



INDICE

ERRATAS IMPORTANTES

Página.	Línea.	Dice.	Debe decir.
40	29 (nota)	fiarmaba	afirmaba
47	3.ª	una de las más	una de las obras más
47	10	va	van
47	29	soberamente	soberanamente
49	10	Horming	Hornung
55	21-22	Nos conduce á este examen el	Nos conduce este examen al
55	30	lo	la